

**O PROCESSO DE TOMADA DE
DECISÃO NO CONSELHO DE
SEGURANÇA**

***THE DECISION-MAKING PROCESS
OF SECURITY COUNCIL***

***EL PROCESO DE TOMA DE
DECISIÓN DEL CONSEJO DE
SEGURIDAD***

MARIANA PIMENTA OLIVEIRA BACCARINI

Mestranda em Relações Internacionais (PUC Minas)
Especialista em Estudos Diplomáticos pela
Faculdade Milton Campos
E-mail: marianabaccarini@yahoo.com.br
Advogada

RESUMO

Este artigo se propõe a analisar a tomada de decisão do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas tendo por base a teoria institucionalista das Relações Internacionais. Dessa forma, procura-se ressaltar a importância das instituições internacionais no estabelecimento da cooperação entre os Estados, conforme demonstrado por Robert O. Keohane, em seu livro *After hegemony* (1984) e por Lisa Martin, em seu artigo intitulado *Interests, power and multilateralism* (1992). A segunda parte deste artigo busca analisar diretamente o processo de tomada de decisão do Conselho de Segurança, com base em seu aparato institucional e nos princípios da organização, explicitados na Carta das Nações Unidas. Assim, levam-se em consideração as questões de poder de veto e de voto e, em alguns aspectos, a questão da “legitimidade” do órgão.

Palavras-chave: Conselho de Segurança, tomada de decisão, instituições internacionais, cooperação.

ABSTRACT

*This paper aims to analyse the decision-making process of the United Nations Security Council based on the Institutionalist theory of the International Relations. Through that it aims to reassure the importance of international institutions on the establishment of the cooperation among states as shown by Robert O. Keohane (1984) in his book *After hegemony* and by Lisa Martin (1992) in her article named *Interests, power and multilateralism*. The second part of this article seeks to analyse specifically the decision-making process of the United Nations Security Council from its institutional apparatus and from the organization's principles stated in the United Nations Charter. This way, some considerations on veto's and vote's power as well as on the body's legitimacy shall be considered.*

Keywords: *Security Council, decision-making procedures, international institutions, cooperation.*

1 INTRODUÇÃO

De acordo com a teoria institucionalista das Relações Internacionais, a necessidade de cooperação por parte dos Estados, como forma de alcançar seus interesses, leva à criação de instituições e de organizações internacionais, buscando-se minimizar os custos e riscos envolvidos. A criação do Conselho de Segurança segue a mesma lógica, pois, depois da generalização dos conflitos, observados na Primeira e na Segunda Guerra Mundial, e da dificuldade de resposta imediata por parte dos Estados, surgiu a necessidade de estabelecimento de um sistema de segurança coletiva que prescrevesse as regras, normas, papéis e o processo de tomada de decisão que gerenciasses essas situações e evitasse o escalamento do conflito.

A análise do processo de tomada de decisão no Conselho de Segurança é o objetivo principal deste artigo que visa clarificar não só o que a teoria tem a considerar sobre o papel das instituições na cooperação internacional e de seus processos de tomada de decisão, como também quais são as funções e o processo estabelecido no Conselho de Segurança e o papel das grandes potências vencedoras da guerra enquanto membros permanentes.

Na primeira parte deste artigo, é feita uma breve exposição da importância das instituições internacionais na cooperação entre os Estados e uma análise do processo de tomada de decisão em um órgão ou instituição multilateral, de acordo com a teoria institucionalista das Relações Internacionais. A segunda parte focaliza as funções do Conselho de Segurança e seu processo de tomada de decisão, ressaltando-se o sistema de voto e o papel de destaque dos membros permanentes do órgão. Por fim, apresenta-se uma breve conclusão.

2 O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO SEGUNDO A TEORIA INSTITUCIONALISTA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A cooperação internacional pressupõe algum tipo de conflito que deve ser superado por meio da coordenação ou tentativas feitas pelos atores para ajustarem suas políticas em relação às políticas dos outros. Essas políticas devem tornar-se significativamente compatíveis entre si para a consecução da cooperação. Em sua obra *After hegemony* (1984), Robert O. Keohane afirma que, para se compreender a cooperação, é necessário compreender como as instituições e regras não apenas refle-

tem, mas também afetam os fatos na política mundial.

O autor toma emprestado o conceito de Stephen D. Krasner (1982, p. 186), que define regimes enquanto

[...] conjunto de princípios, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos e explícitos, em que as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das Relações Internacionais.

Tais princípios definiriam os propósitos esperados e a serem perseguidos pelos membros do regime; normas conteriam indicações sobre os comportamentos legítimos e ilegítimos, responsabilidades e obrigações em termos gerais; regras seriam mais específicas que normas, estabelecendo direitos e obrigações dos membros, sendo mais fáceis de serem alteradas; procedimentos de tomada de decisão estariam no mesmo nível que as normas, mas se referindo a procedimentos e não à substância, provendo meios para estruturação dos princípios e alteração de regras (KEOHANE, 1984).

Para Robert O. Keohane (1984), os Estados, principais atores da política mundial, são considerados egoístas racionais, cujas preferências são orientadas por suas avaliações a respeito de seu próprio bem-estar. Nessa lógica, ao se depararem com os dilemas de ação coletiva, esses atores tenderiam a não prover o bem comum. Da mesma forma, Robert O. Keohane aponta a impossibilidade de se alcançar a cooperação entre jogadores racionais em situações como os jogos do dilema do prisioneiro (DP). Assim, tanto o modelo da ação coletiva quanto o DP advertem para o fato de as origens da discórdia estarem ligadas a padrões de interação dos atores e não na sua natureza, barreiras a serem vencidas por meio do *enforcement*, do compromisso e da interação estratégica. Além disso, os modelos chamariam nossa atenção para as formas nas quais as barreiras à informação e comunicação na política mundial são capazes de impedir a cooperação e criar discórdias mesmo quando há interesses comuns.

A repetição dos jogos pelos mesmos jogadores facilitaria a cooperação, pois a deserção ao longo do tempo não é recompensável. O sucesso da cooperação depende da validade efetiva das recompensas futuras, assim como da capacidade de retaliação contra deserções. O autor assume que esse tipo de cooperação pode emergir sem comunicação pelos ajustes mútuos, porém seu foco é na cooperação alcançada por meio de barganhas. Dessa maneira, o autor inclui as negociações como fator capaz de aumentar o caráter repetido dos jogos, afetando a interação do jogo e reduzindo as iniciativas de deserção (KEOHANE, 1984).

A cooperação pode então ocorrer entre atores egoístas, mesmo na ausência de um poder hegemônico. Com ou sem esse poder, os regimes internacionais dependem da existência de padrões de interesses, comuns ou complementares, e recompensas e punições que devem ser estabelecidos. As instituições seriam criadas como forma de superar as deficiências que tornam impossíveis os acordos, mesmo que mutuamente benéficos (KEOHANE, 1984).

Essas instituições seriam, em grande parte, respostas aos problemas de direitos de propriedade, incerteza e custos de transação. O estabelecimento de expectativas mútuas sobre padrões de comportamento mútuo, o provimento de informação e de padrões de custos de transação, assim como a diminuição de tais custos, seriam as principais funções dos regimes internacionais. Entre essas funções, a diminuição da incerteza e o provimento de informações seriam as mais importantes, uma vez que, na falta de instituições apropriadas, algumas barganhas mutuamente vantajosas não seriam realizadas por causa do custo de incerteza, decorrente de dificuldades como informação assimétrica, risco moral e irresponsabilidade (KEOHANE, 1984).

A informação assimétrica leva à incerteza entre as partes de um acordo sobre quem está ganhando mais, devendo ser reduzida mediante um processo de atualização do nível geral de informações disponíveis. O risco moral envolve o risco de que acordos levem à alteração de incentivos, de forma a encorajar comportamentos menos cooperativos. Por fim, a irresponsabilidade diz respeito ao risco de que os atores sejam irresponsáveis, firmando acordos que eles podem não conseguir cumprir (KEOHANE, 1984).

Para Alexander Thompson (2006), as instituições teriam um papel importante, negligenciado até então pelos teóricos de Relações Internacionais, na transmissão de informações estratégicas em um período dado. Quando um Estado coercitivo decide agir por intermédio de uma organização internacional, ele é capaz de enviar informações para líderes estrangeiros e sua população. Essa informação determina o nível de suporte internacional, material ou político, direto ou tácito, para tal ação. Ao agir por uma organização, o Estado coercitivo pode enviar sinais de intenções benignas *vis-à-vis* terceiras partes (não-alvos), sinal diretamente direcionado aos líderes estrangeiros (*intention information*). Por outro lado, o endosso de uma organização internacional neutra envia informação de relevância política aos públicos estrangeiros, considerados “ignorantes racionalmente” em relação às questões internacionais e que buscam informação para determinar as conseqüências da coerção e se esta é ou não justificada (*policy information*). Segundo Alexander Thompson (2006),

estas duas audiências podem aumentar o suporte internacional, determinando os custos políticos do estado coercitivo, o que pode afetar seu sucesso ao longo prazo.

Dessa forma, o Estado coercitivo pode minimizar seus custos políticos e evitar se tornarem alvos de sanções. Por sua vez, J. G. Ruggie toma emprestado o conceito de Keohane sobre instituições enquanto “[...] conjuntos de regras persistentes e conectadas, formais e informais, que prescrevem papéis comportamentais, constroem atividades, e moldam expectativas.” (KEOHANE apud RUGGIE, 1998). E apresenta o termo “multilateral” como um adjetivo para o substantivo “instituições” (RUGGIE, 1998).

Esse multilateralismo seria como uma “forma institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados tendo por base princípios ‘generalizados’ de conduta” e poderia se apresentar em três âmbitos: ordens internacionais, regimes internacionais ou organizações internacionais. Esses princípios universais, aos quais o Estado adere de maneira voluntária, são princípios gerais organizados, que preza a indivisibilidade dos membros. A noção de segurança coletiva, em que a paz é entendida enquanto indivisível e em que a guerra contra um é considerada guerra contra todos, seria um exemplo dessas instituições multilaterais (RUGGIE, 1998).

Para Lisa Martin (1992, p. 768),

Multilateralismo, como definido por Ruggie, requer que os Estados sacrifiquem um nível substancial de flexibilidade na tomada de decisão e resistam a tentações de curto prazo, em favor de benefícios de longo prazo.

No entanto, a importância das instituições do multilateralismo, cujo conceito se aproxima de normas, e das organizações multilaterais seria dependente do tipo de jogo a ser jogado e, conseqüentemente, da área temática (MARTIN, 1992).

Problemas de colaboração (do tipo dilema do prisioneiro) apresentam fortes incentivos para traição dos padrões de comportamento de cooperação estabelecidos, pois essa traição resulta em *payoffs* imediatos. As soluções para esse tipo de problema de colaboração dar-se-iam por centralização mediante organizações formais. As organizações teriam o papel de promover a demanda por informação, visto que a traição é custosa para aquele que continua a cooperar, e de buscar mecanismos que aumentem a “sombra do futuro”, de forma a assegurar que os custos imediatos associados à cooperação trarão benefícios de longo prazo por mútua assistência. A cooperação deve, nesse tipo de dilema, ser mantida por monitoramento e *enforcement* (MARTIN, 1992).

Todavia, em uma situação distributiva ou de crise, a tomada de decisão multilateral pode gerar um maior custo de transação do que os mecanismos centralizados. A delegação da tomada de decisão de questões urgentes a um grupo, ou a permissão de que esse grupo exerça um controle sobre a agenda sobre certas condições podem superar as dificuldades da tomada de decisão multilateral. O Conselho de Segurança seria um exemplo disso (MARTIN, 1992).

Para Robert O. Keohane (1984) a não-centralização dos regimes não implica falta de mecanismos para obediência, mas quaisquer sanções por violações dos princípios ou regras do regime devem ser estabelecidas previamente pelos membros e sistematizadas por meio de regras e procedimentos de aplicação e coordenação das sanções. A obediência ao regime envolve, segundo o autor, duas variáveis: o valor do regime tomado isoladamente e o valor dos regimes no contexto de outros regimes internacionais. O primeiro diz respeito à maior facilidade em se manter um regime do que criar, por causa dos problemas de altos custos de transação e incerteza envolvidos na criação. Nesse sentido a existência de um poder hegemônico pode ajudar na criação de outros regimes, o que não é absolutamente necessário.

Em relação às redes temáticas, o autor afirma que os princípios e regras dos regimes facilitam conexões entre diferentes questões, e os custos de rompimento aumentam em função da interdependência dos regimes. Da mesma forma, a reputação de um transgressor de um determinado regime fica comprometida em relação a todos os demais, o que, segundo o autor, resolveria alguns dos problemas da ação coletiva (KEOHANE, 1984).

Entretanto, para Robert O. Keohane, o pressuposto da racionalidade deve ser relaxado, levando-se em consideração os constrangimentos relativos ao total de informação disponível para os atores e às suas limitações cognitivas. Nesse sentido, os tomadores de decisão tendem a se “satisfazer” ao invés de “otimizar”, muitas vezes descobrindo seus objetivos no processo de pesquisa (EISENHARDT; ZBARACKI, 1992). A racionalidade limitada dos atores diz respeito à diversidade de interesses, algumas vezes contraditórios, que compõem os mecanismos da tomada de decisão (KEOHANE, 1984). Ambientes “ameaçadores”, um alto grau de incerteza e algum tipo de controle externo diminuiriam essa racionalidade (DEAN; SHARFMAN, 1992 apud EISENHARDT; ZBARACKI, 1992). Os processos decisórios, por sua vez, normalmente são racionalmente limitados, e o aumento dessa racionalidade é buscado por meio de mais informações e diversificação de pontos de vista (EISENHARDT; ZBARACKI, 1992).

Dessa forma, a disposição dos governos em criar e manter os regimes seria reforçada, visto que as alternativas aos regimes são menos atrativas, e, por não conseguirem calcular os custos de cada ação em cada questão, os atores optam por simplificar o processo de tomada de decisão, buscando uma maior efetividade. Essa racionalidade absoluta seria uma premissa do tipo ideal, como proposta por Max Weber, que desconsidera fatores importantes na política mundial, como as relações e disparidades de poder que geram dependência e imposição de constrangimentos por questões geográficas e atores poderosos (KEOHANE, 1984).

Levando em consideração tais disparidades de poder, Lisa Martin (1992, p.774) destaca outra solução para o problema da cooperação:

Se um hegemona tem incentivos para prover os bens públicos e/ou arcar com os custos de *enforcement*, a situação estratégica muda de colaboração para uma de persuasão. (grifo nosso).

Nos problemas de persuasão, observa-se uma assimetria de interesses, porém o hegemona prefere a cooperação a um resultado de equilíbrio feito por ação unilateral. Seu dilema é persuadir ou coagir os outros a cooperar por meio de ameaças de realizar ações irracionais no curto prazo, não provendo mais o bem, ou por meio de conexões (*linkages*) táticas de questões. No entanto, a manutenção da aparência de um multilateralismo é importante para os Estados menores (MARTIN, 1992).

Assim, um dos papéis das organizações multilaterais nos problemas de persuasão seria o de fazer as *linkages* e prover informação do comportamento dos outros, permitindo uma resposta rápida para as traições, principalmente por parte do hegemona (MARTIN, 1992).

Apesar do conflito de interesses, a tomada de decisão estratégica pode ser considerada uma questão política, no sentido de que os mais poderosos conseguem o que querem (EISENHARDT; ZBARACKI, 1992). As instituições multilaterais podem prover benefícios para um Estado dominante por estabelecerem um menor custo de transação, o desvio das contestações para a instituição pelos membros mais fracos e o aumento da estabilidade sobre condições de mudança de poder relativo¹. Dessa forma, segundo Lisa Martin (1992, p.784):

¹ Para J. G. Ruggie (1998, p.107), as hegemonias não são iguais, apontando que “[...] foi menos o fato de ser uma ‘hegemonia Americana’ que contou para a explosão de arranjos multilaterais do que o fato de ser uma ‘hegemonia Americana.’” (Tradução livre, grifo no original).

Desde que os padrões de interesses dos estados e o poder não mudem abruptamente, um hegemonia pode esperar poucos desafios à instituição em que os estados menores têm voz nas decisões conjuntas, do que nos arranjos impostos unilateralmente [...] reduzindo a chance de que eles [os estados mais fracos] contestem continuamente o regime.

Para a autora, os Estados Unidos podem esperar menos desafios às suas atividades e menor custo de manutenção ao investir em organizações multilaterais. Os Estados menores passam a ver os incentivos em se tornar *free riders* como possível ameaça à instituição como um todo (MARTIN, 1992).

Na perspectiva de um hegemonia perspicaz, sacrifícios de curto prazo em busca de arranjos mais estáveis de longo prazo, por meio do multilateralismo, fazem sentido. Tanto instituições da multipolaridade quanto organizações multilaterais são mais resistentes à mudança de poder que os fóruns que concentram os poderes da tomada de decisão. Contudo, a autora afirma que os Estados, voltados a seus próprios interesses, aproximar-se-iam do multilateralismo somente se esse servisse a seus propósitos (MARTIN, 1992).

3 O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO NO CONSELHO DE SEGURANÇA

A Carta das Nações Unidas apresenta os quatro objetivos principais da organização:

1) a manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive de forma a repelir ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão, através de ações preventivas; 2) desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito aos princípios de igualdade de direito e de autodeterminação dos povos, e tomar medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal; 3) promover a cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua e religião; 4) tornar-se um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

Entre esses objetivos, “a manutenção da paz e da segurança internacionais” é de responsabilidade principal do Conselho de Segurança, “[...] órgão que pode definir e executar sanções militares contra Estados,

nos casos de *ameaça contra a paz, ruptura da paz ou ato de agressão.*" (SEITEFUNS, 2000, grifo no original).

O Conselho de Segurança é um órgão restrito, composto de quinze membros, onde as potências vencedoras da Segunda Guerra, "capazes militarmente e com *interesses generalizados*" (SEITENFUS, 2000, grifo no original), nas questões internacionais, estão representadas. Na Conferência de Yalta, 1945, estabeleceu-se que os membros do Conselho se difeririam em membros não permanentes (transitórios) e membros permanentes (SEITENFUS, 2000). Os membros não permanentes são eleitos pela Assembléia Geral da ONU, por um período de dois anos, reelegíveis (CASTRO, 2006). Já os membros permanentes detêm o poder de veto que implica que qualquer decisão tomada pelo órgão não deve sofrer oposição de nenhum deles (SEITENFUS, 2000).

Em relação aos países que não são membros do órgão, estabeleceu-se, no artigo 24 da *Carta das Nações Unidas* que

[...] a fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais, e concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome deles.

A tomada de decisão é estabelecida por um sistema misto que exige dupla maioria, quantitativa e qualitativa. Dessa forma, para que uma decisão do Conselho seja tomada, faz-se necessária a aquiescência de nove votos favoráveis, incluindo a unanimidade entre os membros permanentes² (Estados Unidos, China, França, Inglaterra e Rússia), visto que detêm o poder de veto, exceto em questões procedimentais em que são necessários nove votos afirmativos de quaisquer dos quinze membros (CASTRO, 2006; SEITENFUS, 2000). As decisões emanadas do órgão são consideradas impositivas, devendo ser acatadas pelos Estados membros da ONU, sob risco de sanção (SEITENFUS, 2000).

Segundo Raquel Torres Contijo de Castro (2006):

Ressalta-se também que qualquer Estado membro da ONU, mesmo que não pertença ao Conselho de Segurança, pode tomar parte nos debates, sem direito a voto, se o Conselho considerar que os

² Na ausência de um dos membros permanentes o resultado é unânime, porém limitado.

interesses desse Estado estão sendo especialmente afetados. E mesmo não pertencendo aos quadros do sistema onusiano, encontrando-se o Estado envolvido na disputa sob análise do Conselho de Segurança, tal Estado poderá vir a tomar assento, especificando o Conselho de Segurança as condições para sua participação.

Mas os cinco membros permanentes (Estados Unidos, Rússia, Inglaterra, França e China) costumam se reunir na “instância P5”, após as reuniões das “instâncias P3” (Inglaterra, Estados Unidos e França), que sintetiza a opinião ocidental, para debater as questões em pauta no Conselho, antes mesmo dos debates serem realizados coletivamente, entre os quinze membros, dentro do organismo (SEITENFUS, 2000).

Em relação a esse poder de veto dos membros permanentes, Eyal Winter (1996) afirma que o poder excessivo desses membros em barganhas e negociações declina ao se estabelecer um prazo (*deadline*) para a tomada de decisão ou se o atraso da tomada de decisão se torna custoso. Sem esse prazo, os membros com poder de veto tendem a rejeitar qualquer oferta que, em seu entendimento, não vá maximizar seu *payoff*, preferindo esperar por “melhores” circunstâncias. Com esse prazo, o adiamento não pode ocorrer indefinidamente, pois não há como garantir que uma “melhor proposta” será feita antes do fim do prazo, levando os membros detentores do poder de veto a aceitar propostas inaceitáveis em um processo de barganha de horizonte infinito. Contudo, em qualquer horizonte de barganha, é esperado que o *payoff* de equilíbrio de qualquer jogador detentor do veto seja maior do que o *payoff* dos não detentores (WINTER, 1996).

Seguindo essa lógica, em 1946, a Assembléia Geral da ONU adotou a Resolução 40 (1), iniciada por um protesto dos membros não permanentes do Conselho de Segurança contra os privilégios de voto dos membros permanentes (WINTER, 1996). A resolução determinava:

A Assembléia Geral [...] requere aos membros permanentes do Conselho de Segurança a fazerem todo o esforço [...] para garantir que o uso dos privilégios especiais de voto dos membros permanentes não impeça o Conselho de Segurança a alcançar brevemente uma decisão.

Em 1965, para reduzir o poder excessivo dos membros permanentes do Conselho de Segurança, expandiu-se o número de membros não permanentes de seis para dez. Duas forças opostas passaram a operar com essa expansão:

- a) tornou-se mais difícil para os membros permanentes, detentores do veto, formar uma coalizão vencedora, porque seria necessário um maior número de membros não permanentes apoiando a resolução (de dois para quatro);
- b) o poder dos membros não permanentes foi reduzido, visto que cada membro passava a ter um maior número de substitutos do que antes.

Eyal Winter demonstra, porém, que o objetivo de reduzir o poder de veto não pode ser atingido simplesmente expandindo o que ele denomina comitê. Ao se permitir um horizonte suficientemente largo, os *payoffs* dos membros que não detêm o poder de veto são levados a quase zero, em benefício dos membros permanentes. Dessa forma, a determinação de um prazo ainda se faz necessária para garantir que a diminuição de *payoffs* dos detentores de veto e o aumento dos *payoffs* dos não detentores não se percam com um horizonte infinito de barganha (WINTER, 1996).

Por fim, Eyal Winter conclui que, como os membros do Conselho de Segurança adquirem poder excessivo, pois votam repetidamente em propostas para uma mesma questão, a maneira mais efetiva e simples para diminuir esse poder de veto, sem aboli-lo definitivamente, seria por meio de restrições quanto ao número de vetos que cada membro permanente pode submeter em uma mesma questão (WINTER, 1996).

Em relação à função de manter a paz e a segurança internacionais, estão relacionadas, nos capítulos VI, VII, VIII e XII da Carta, as atribuições específicas do Conselho de Segurança para assegurar o cumprimento de seu dever. O capítulo VI atribui ao órgão o papel de promover e facilitar a solução pacífica de controvérsias. De acordo com o artigo 33 da Carta das Nações Unidas, primeiramente,

[...] as partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidade ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico a sua escolha.

Segundo a *Carta das Nações Unidas*, em caso de não-solução das controvérsias, as partes deverão submeter a questão ao Conselho de Segurança para apreciação (artigo 37) e, caso “julgue que a continuação da controvérsia pode constituir-se em uma ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais”, deve “recomendar procedimentos ou

métodos de solução apropriados” (artigo 36) ou “recomendar as condições que lhe parecerem apropriadas à solução”.

Essas medidas, ao contrário da maioria dos outros poderes do órgão, não são vinculantes, não podendo o Conselho valer-se de medidas coercitivas para acatamento de suas recomendações, pelo próprio caráter recomendatório. No entanto, nos termos do artigo 34 da *Carta das Nações Unidas* (apud CASTRO, 2006, p. 56), com poderes vinculantes, o Conselho, tendo capacidade investigatória total em relação a controvérsias que podem levar a atrito entre os Estados, pode

[...] investigar sobre qualquer controvérsia [...] a fim de determinar se a continuação de tal controvérsia ou situação pode constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais.

O capítulo VII tem como alvo a criação de um coletivo sistema de segurança mundial, deixando em poder do Conselho a capacidade de determinar acerca da existência ou não de uma “ameaça à paz”, de uma “ruptura da paz ou de “ato de agressão” e decidir os meios que devem ser estruturados, podendo inclusive utilizar-se de medidas coercitivas e do recurso à força, diante da ruptura da estabilidade internacional (CASTRO, 2006).

O mecanismo de prevenção ou solução de conflitos enumerou algumas etapas que devem ser percorridas pelo Conselho. Primeiramente, o Conselho deve adotar medidas provisórias de forma a congelar o conflito (artigo 40). Posteriormente, o Conselho deve “convidar” os Estados membros a aplicar certas medidas como “[...] a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação [...] e o rompimento das relações diplomáticas” (artigo 41), sem utilização de forças armadas. Por fim, sendo essas medidas ineficazes, o Conselho, conforme o artigo 42 da *Carta das Nações Unidas*,

[...] poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas.

Além disso, o Conselho pode enviar forças de manutenção da paz da ONU, manter forças opostas distantes e criar condições em que o estabelecimento da paz pode ser retomado (CASTRO, 2006).

Segundo Ricardo Antônio Silva Seitenfus (2000), a indefinição da expressão “outras operações” delega ampla latitude de ação ao Conselho, a quem é facultado, em qualquer hipótese, “a possibilidade de impor a paz”. Além disso, segundo o autor,

[...] a materialização da iniciativa militar coletiva somente será possível com o apoio dos membros permanentes nas duas etapas decisivas: na primeira, quando deve ser reunida a unanimidade decisional e na segunda, quando se tratará da operacionalização.

Dessa forma, uma decisão do Conselho implicará acatamento dos outros membros da organização e, além disso, caso haja demanda, na contribuição com o Conselho no provimento de, conforme artigo 43, “[...] forças armadas, assistência e facilidade, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais.” Ou seja, pelo estabelecido no artigo 48 da Carta das Nações Unidas,

[...] a ação necessária ao cumprimento das decisões do Conselho de Segurança para manutenção da paz e da segurança internacionais será levada a efeito por todos os membros das Nações Unidas ou por alguns deles, conforme seja determinado pelo Conselho de Segurança.

Apesar dos amplos poderes atribuídos ao Conselho de Segurança em relação à manutenção da paz e da segurança internacionais, o direito de “legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias” (artigo 51), não é prejudicado. As medidas tomadas pelos membros devem ser comunicadas imediatamente ao Conselho, não podendo, de forma alguma,

[...] atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou o restabelecimento da paz e da segurança internacionais.

Para Rekez (2005 apud CASTRO, 2006), faz-se necessário compreender, entretanto, que

[...] em caso de ameaça à paz só o Conselho tem o poder de agir preventiva ou corretivamente, valendo-se até mesmo da força militar que os Membros das Nações Unidas mantêm à sua disposição.

Para alguns autores, a razão pela qual os Estados, membros ou não do Conselho de Segurança, permanentes ou não, acatam as decisões do órgão apresenta uma questão controversa diante de sua soberania, pois determinaria uma abdicação à liberdade total de escolha dos estados em favor de uma tomada de decisão conjunta.

Segundo Erik Voeten (2005), o Conselho de Segurança se constituiria em uma arena política capaz de gerar legitimação para o uso da força perante os Estados e a população mundial. Em seu entendimento, os Estados não buscam um julgamento independente, mas segurança política em relação às conseqüências das ações militares propostas, visto que ações legitimadas são acatadas voluntariamente e não desafiadas.

A autoridade do Conselho reside na crença dos atores de que violar a norma social, que prevê que esse órgão é o responsável por autorizar ou proibir o uso discricionário da força, é “custoso, indesejado, ou inapropriado”. Todavia, essa legitimidade não seria decorrente de uma consistência legal, nem pelo papel do Conselho de Segurança, enquanto fórum de deliberação ou porque ele provê bens coletivos globais. Da mesma forma, essa legitimidade não adviria de procedimentos de tomada de decisão apropriados, pois o órgão é dominado por poucos Estados e seus procedimentos são considerados “opacos e injustos”, não podendo ser considerado um exemplo de *accountability*, justiça procedimental ou participação ampla (VOETEN, 2005).

O mesmo autor defende que essa legitimidade é decorrente de um “pacto de elite” que define os usos apropriados de poder pelos Estados Unidos e ajuda a identificar as circunstâncias em que outros Estados podem legitimamente cooperar com os demais, podendo conferir julgamentos no uso de força por potências regionais. Esse “pacto de elite” seria uma coalizão das grandes potências, a qual facilitaria a cooperação em um mundo unipolar e anárquico caracterizado pelo dilema da segurança e pela interdependência. O grande impedimento para a cooperação seria o medo de exploração. A incapacidade de potências individuais de impedirem que a superpotência se engajasse em transgressões faria com que essas potências optassem por uma objeção coordenada que poderia persuadir a superpotência a acatar a repressão. Para dar certo, os Estados deveriam criar um mecanismo que engatilhasse uma resposta coordenada, em caso de transgressão.

Para Erik Voeten (2005, tradução livre),

[...] um pacto de elite é um acordo entre um seleto grupo de atores que busca neutralizar as ameaças à estabilidade por mecanismos não majoritários institucionais para resolução de conflitos.

Em decorrência disso, se o Conselho de Segurança autorizar o uso da força, a superpotência e os Estados aliados não deverão sofrer objeções. Quando houver uso da força sem autorização, a cooperação deverá ser reduzida em variadas áreas, aumentando os custos para o transgressor. Essa norma social, ou convenção, deve ser *self-enforcing* e determina quando o uso da força transgredir um limite que deve ser defendido (VOETEN, 2005).

Por fim, para o autor, o Conselho de Segurança pode ser entendido enquanto um pacto de elite, pois preserva a satisfação dos atores influentes com o *status quo*, ao evitar decisões majoritárias e ao conceder a esses atores o poder de veto, porque toma suas decisões de forma secreta e não transparente, em negociações não gravadas, deixando de prover informações (VOETEN, 2005).

4 CONCLUSÃO

Em qualquer instituição, o processo de tomada de decisão determina a forma e os passos a serem seguidos e o papel de cada ator dentro da instituição nesse processo. Dessa forma, a análise do processo de tomada de decisão do Conselho de Segurança faz-se necessária, não somente para clarear a função do órgão, mas também para dar o primeiro passo na busca por uma maior participação de outros Estados no processo.

A reforma do Conselho de Segurança provavelmente é a questão mais debatida em torno da estrutura da ONU na atualidade. Estados importantes, como Alemanha, Japão, Brasil e Índia, unidos ou não, iniciaram uma busca por uma maior representatividade, pela inclusão de ideais democráticos e por valores que inclusive clamam por maior justiça em relação ao Conselho. O desejo de participação ativa no órgão com a inclusão de novos membros, permanentes ou não, torna a discussão em relação ao processo de tomada de decisão ainda mais importante, uma vez que a simples inclusão de novos membros pode não ser a melhor e mais desejada solução.

Tomando o papel formal de um membro e as regras de votação como poder, Barry O'Neill (1996) afirma que o “[...] poder de um membro é a probabilidade que, ao mudar seu voto, mude o resultado de alguma forma – que o voto ‘sim’ de um membro passe a votação e o voto ‘não’ a rejeite.”

Dessa forma, a capacidade de fazer diferença através de um modelo de votação seria um componente do poder total. Nesse sentido, os

membros não-permanentes do Conselho de Segurança teriam um pequeno poder e, ao se adicionar um novo membro não permanente, esse poder diminuiria ainda mais, pois daria aos membros permanentes um maior número de Estados com quem formar a maioria necessária. Um assento no Conselho de Segurança, sem a detenção do poder de veto, traria prestígio, informação e envolvimento nas decisões, mas não poder de votação. Por sua vez, o aumento da maioria requerida poderia aumentar esse poder, apesar de correr o risco de tornar o Conselho mais truncado e a ONU menos efetiva (O'NEILL, 1996).

Por outro lado, a satisfação, de acordo com Barry O'Neill, diz respeito a algo diferente de poder. Um Estado, mesmo sem influência alguma sobre o Conselho de Segurança, pode se sentir satisfeito, pois os aliados no órgão estão protegendo os interesses desse Estado. Um membro permanente, por sua vez, pode não se sentir satisfeito, já que as ações do órgão que seriam de seu interesse possam estar sendo bloqueadas por outros Estados. Se o poder de um membro pode ser medido em relação à probabilidade de que o Conselho mude seu voto, nos casos em que esse membro o mude, a satisfação de um membro pode ser medida em relação às resoluções que passem ou são rejeitadas em consonância com os interesses deste (O'NEILL, 1996).

Ao incluir a variável política, o autor afirma que alianças poderiam ser suficientes para aumentar o peso do poder de voto dos membros não permanentes. Em um caso de aliança entre sete membros não permanentes, cujos membros suprimem seus interesses imediatos em busca de uma solidariedade e influência de longo prazo, os cinco permanentes teriam impossibilidade de aprovar uma resolução. Esse poder poderia tornar-se um verdadeiro poder de veto, a não ser que “contracoalizes” e o problema de credibilidade do comprometimento desses membros levassem a aliança ao fracasso (O'NEILL, 1996).

Ao incluir as alianças no modelo, Barry O'Neill (1996) apresenta uma situação em que os Estados membros estão situados em um quadro que representa seu posicionamento na tomada de decisão. Dessa forma, Estados ocidentais encontrar-se-iam próximos, em oposição à China e outros Estados asiáticos. A China, detentora de veto, seria o membro mais poderoso, em face de sua posição política, uma vez que um país com poder de veto, que se encontre em posição isolada e extremada em relação a outros Estados com poder de veto, detém maior poder.

Se o procedimento de tomada de decisão por meio de voto fosse alterado, alterando-se a regra de maioria, Estados no centro do diagrama seriam essenciais para o sucesso das resoluções, adquirindo maior po-

der. Por outro lado, ao se incluir mais membros no Conselho, segundo o autor, os níveis de satisfação e poder, agora ainda mais difuso, permaneceriam basicamente os mesmos. Novos membros com poder de veto não aumentariam o bloqueio, pois as resoluções rejeitadas já não passariam de qualquer forma, por causa do posicionamento político dos Estados (O'NEILL, 1996).

Barry O'Neill apresenta algumas conclusões em relação ao procedimento de tomada de decisão do Conselho de Segurança:

- a) o veto dá grande poder de voto; o não-veto significa que o membro quase não detém poder;
- b) mais assentos a membros não permanentes diminuiriam ainda mais seu poder;
- c) o poder depende não somente das regras de votação, mas também de quem o Estado pode esperar suporte ou oposição;
- d) se outros já estão votando da forma com que um Estado votaria, ganhar poder de voto só diminuiria seu poder;
- e) estando em uma posição política isolada e extrema em relação a outros Estados detentores de poder de veto, um Estado detentor de poder de veto detém o maior poder;
- f) adicionar novos membros detentores de poder de veto pode impedir ou retardar a ação do órgão, mas esse efeito será pequeno, se os novos membros tiverem uma posição política próxima dos outros detentores de veto;
- g) o poder não é o objetivo maior nesse contexto, apesar de se tornar em motivo de segurança contra surpresas futuras.

As nações deveriam procurar a “satisfação” em relação aos votos do Conselho, o que pode não requerer a formação de direitos de votação formais. Assim, entender o processo de tomada de decisão do Conselho de Segurança e suas implicações facilita na compreensão do problema e na busca por soluções mais eficazes ao problema de representatividade.

REFERÊNCIAS

CASTRO, Raquel Torres Gontijo de. **Limitações jurídicas à atuação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas**. 2006. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

EISENHARDT, Kathleen M.; ZBARACKI, Mark J. 1992. Strategic decision making. **Strategic Management Journal**, v. 13, p. 17-37.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton (NJ): Princeton University, 1984.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, 36:2, p. 185- 205, Spring 1982.

MATIN, Lisa. Interests, power and multilateralism. **International Organization**, 46: 4, p. 765-792, Autumn 1992.

O'NEILL, Barry. 1996. Power and satisfaction in the United Nations Security Council. **Journal of Conflict Resolution**, v. 40, n. 2, p. 219-237.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br>>. Acesso em: 25 jul. 2008.

RUGGIE, J. G. Multilateralism at Century's End. In: Ruggie, John: **Constructing the World Polity**. London: Routledge, 1998, 102-130.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

THOMPSON, Alexander. 2006. Coercion through IOs: the Security Council and the logic of information transmission. **International Organization**, v. 60, Winter 2006.

VOETEN, Erik. The Political origins of the UN Security Council's ability to legitimize the use of force. **International Organizations**, v. 59, Summer 2005.

WINTER, Eyal. Voting and vetoing. **The American Political Science Review**, v. 90, n. 4, p. 813-823, 1996.

Artigo recebido em 30/9/2008.
Aprovado para publicação em 22/10/2008.