

# Revisitando o novo multilateralismo latino-americano e seu impacto na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas\*

Fecha de recepción: 18 de noviembre de 2014  
Fecha de revisión: 4 de diciembre de 2014  
Fecha de aceptación: 9 de diciembre de 2014

## Citar este artículo

Val, E., Sloboda, P. (2015). *Revisitando o novo multilateralismo latino-americano e seu impacto na reforma do conselho de segurança das nações unidas*. *Revista Via Iuris*, 18, 179-191.

*Eduardo Manuel Vál \*\**  
*Pedro Muniz Sloboda \*\*\**

## RESUMO

A América Latina e o Caribe encontram-se na quarta fase do denominado multilateralismo cooperativo. Historicamente, o período atual ficará registrado como de transição de uma ordem internacional assimétrica para uma de multipolaridade relativamente equilibrada. Nesse contexto, a América Latina e o Caribe consolidam-se como polo de poder autônomo, ainda que internamente desigual. O presente estudo pretende responder a seguinte questão: a região desempenha papel cada vez mais proeminente em foros internacionais e esforça-se para promover a renovação e a democratização do sistema Nações Unidas, atendendo

aos imperativos de sua própria identidade geopolítica? Utilizando uma metodologia mista, descritiva e crítica, com base em levantamento bibliográfico e de dados estruturados em tabelas, pretende-se avaliar quantitativa e qualitativamente as condições atuais do multilateralismo regional e sua projeção no processo de reforma do Conselho de Segurança de Segurança. Na consolidação dessa nova ordem internacional, a obtenção de maior representatividade global é a tendência irresistível de um continente que reivindica seu reconhecimento como um polo político com voz ativa no cenário dos processos de governança internacionais.

\* Proyecto de pesquisa: "Revisitando o novo multilateralismo latino-americano e seu impacto na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas".

\*\* Professor Adjunto de Direito das Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense (UFF) e professor permanente do programa de mestrado e doutorado da Universidade Estácio de Sá.

\*\*\* Professor de Direito Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Instituto de Desenvolvimento e Estudos de Governo (IDEG).

## Palavras-chave

América Latina, reforma da ONU, solução pacífica de conflitos, conselho de segurança, multilateralismo Latinoamericano, governança global.

# Revisando el nuevo multilateralismo latinoamericano y su impacto en la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

*Eduardo Manuel Val*  
*Pedro Muniz Sloboda*

## RESUMEN

América latina y el Caribe están en la cuarta fase del denominado multilateralismo cooperativo. Históricamente, el periodo actual se registrará como de transición de un orden internacional asimétrico a uno de multipolaridad relativamente equilibrado. En este contexto, América latina y el Caribe se consolidan como polo de poder autónomo, aunque internamente desigual. El presente estudio tiene como propósito responder la siguiente pregunta: ¿la región juega un papel cada vez más destacado en los foros internacionales y se esfuerza por promover la renovación y la democratización del sistema de Naciones Unidas, teniendo en cuenta los imperativos de

su propia identidad política? Utilizando una metodología mixta, descriptiva e crítica, basada en la revisión de literatura y de datos estructurados en tablas, se pretende evaluar cuantitativa y cualitativamente las condiciones actuales del multilateralismo regional y su proyección en el proceso de reforma del Consejo de Seguridad. En la consolidación de ese nuevo orden internacional, la obtención de una mayor representatividad global es la tendencia irresistible de un continente que reclama su reconocimiento como un polo político con voz activa en el contexto de los procesos de gobernanza internacional.

### Palabras clave

América Latina, reforma de la ONU, solución pacífica de conflictos, Consejo de Seguridad, multilateralismo latinoamericano, gobernanza global.

# Revising the new Latin American multilateralism and its impact on the reform of the United Nations Security Council

*Eduardo Manuel Vél*  
*Pedro Muniz Sloboda*

## ABSTRACT

Latin America and the Caribbean are in the fourth stage of the so-called cooperative multilateralism. Historically speaking, the current period could be considered as one of transition from an asymmetrical international order to another of relatively balanced multipolarity. In this context, Latin America and the Caribbean are consolidating themselves as a center of autonomous power, although internally unequal. This research intends to answer the following questions: Does the region play an increasingly important role in international forums and is it striving for promoting the renovation and democratization of the United

Nations system, taking into account the imperatives of its own political identity? Using a mixed methodology, descriptive and critical, based on the revision of literature and data presented in charts, the study aims to quantitatively and qualitatively evaluate the current conditions of the regional multilateralism and its impact on the Security Council reformation process. In the consolidation of such new international order, to attain a higher global representation is the irrepressible tendency of a continent which demands acknowledgment as a political center with active voice in the context of international governance processes.

## Key words

Latin America, UN reform, non-violent conflict resolution, Security Council, Latin American multilateralism, global governance.

## INTRODUÇÃO

Historicamente, destacam-se quatro fases de ação conjunta de Estados latino-americanos na consolidação de laços de cooperação, com a finalidade de atingir objetivos comuns. A primeira é a da independência e da consolidação dos Estados nacionais na América Latina. Teve início no alvorecer do século XIX, a partir do Cabildo aberto de Buenos Aires (1810), e foi caracterizada pelo bolivarianismo, essencialmente hispano-americano. Essa primeira fase abrange o Congresso Anfictiônico do Panamá (1826), o I Congresso de Lima (1847-1848), o Congresso Continental de Santiago (1856) e o II Congresso de Lima (1864-1865).

A segunda fase do multilateralismo latino-americano foi o pan-americanismo, iniciado na I Conferência Pan-americana de Washington (1889) e finalizado formalmente na X Conferência Pan-Americana, em Caracas (1954). Essa fase foi caracterizada por um esforço jurídico de harmonizar o Direito americano, por um primeiro ensaio de limitar o uso da força nas relações entre os Estados e pela solidariedade continental face a uma agressão externa.

Na medida em que os Estados Unidos se consolidavam como potência hegemônica no decorrer das duas Grandes Guerras Mundiais, o Pan-americanismo passou a traduzir sua visão dos assuntos regionais, a partir de seus próprios interesses estratégicos.

A terceira fase foi a do multilateralismo desenvolvimentista, auspiciado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que teve como destaque os processos de integração dos tratados de Montevideu (1960), que criou a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), e de Montevideu (1980), que substituiu a anterior pela Associação Latino-americana de Integração (ALADI). No plano político, a terceira fase se insere no contexto da derrocada de regimes constitucionais democráticos, que foram substituídos por ditaduras militares, no contexto dos conflitos ideológicos do pós-Segunda Guerra, que afetaram a América Latina. Com efeito, a Organização dos Estados Americanos, criada durante a IX Conferência Pan-Americana, realizada em Bogotá, em 1948, englobaria o Tratado Inter-americano de Assistência Recíproca, assinado no Rio de Janeiro, no ano anterior.

A estrutura da OEA vai funcionar como um “espelho unipolar” da Organização das Nações Unidas (ONU),

em âmbito regional, e afetará substancialmente a terceira fase do multilateralismo latino-americano que, no contexto da Guerra Fria, sofrerá forte impacto dos conflitos ideológicos, principalmente no que concerne às rupturas democráticas na região. O monolito do segundo dos círculos concêntricos não ficaria ileso, contudo. A Revolução Cubana de 1959 afetaria a esfera de influência dos Estados Unidos. Nesse contexto, conformar-se-ia um multilateralismo parcial na América Latina, com a suspensão de Cuba, em 1962, do sistema da OEA.

Finalmente, a quarta e atual fase do multilateralismo latino-americano teve início com as reuniões do Grupo do Rio, na década de 1980, e coincide com a renovação constitucional dos Estados da região, a partir da abertura democrática, e com a transição da bipolaridade da Guerra Fria para o multipolaridade da globalização. Atualmente, iniciativas latino-americanas de concertação política e econômica, como a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) têm o potencial de atuar como plataforma política e identitária para a inserção internacional do continente.

Ao mesmo tempo em que a América Latina e o Caribe projetam-se internacionalmente como região cada vez mais coesa e progressista, a governança global, alimentada pela ordem jurídico-política do Pós-Segunda Guerra Mundial, dá sinais de esgotamento. Em particular, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) urge por uma reforma ampla, que aumente seus quadros, conferindo maior representatividade a países e a regiões emergentes. Enquanto o CSNU não comportar, de forma permanente, representantes dos continentes africano e latino-americano, a balança que equilibra poder e legitimidade continuará desajustada.

As comemorações dos setenta anos da organização, em 2015, consistem em excelente oportunidade para se repensar o papel das Nações Unidas no futuro e sua representatividade.

O presente estudo tem por objetivo analisar os impactos do novo multilateralismo latino-americano nas desgastadas estruturas de poder internacional. Em particular, salienta-se a necessidade premente de se recobrar a legitimidade e, conseqüentemente, a eficácia do Conselho de Segurança da ONU, para a qual a concessão de maior representatividade à América Latina é condição *sine qua non*.

## METODOLOGIA

Para tanto, utiliza-se metodologia descritivo-crítica, com levantamento de dados, elaboração de tabelas e sistematização de tratados internacionais, bem como a relação entre consagrados autores de direito internacional com recentes obras de viés crítico.

O trabalho se desenvolve, inicialmente, a partir da inserção internacional da América Latina e do Caribe; em seguida, aborda-se o papel que ela tem exercido no CSNU até agora. Posteriormente, evidencia-se a necessidade de reforma do CSNU. Por fim, sustenta-se que a maior participação do continente americano no processo decisório relativo à paz internacional é fundamental para a consolidação de um novo paradigma de segurança coletiva.

## RESULTADO E DISCUSSÃO

### Novo Multilateralismo Latino-Americano

A renovada abordagem do multilateralismo, a partir de uma perspectiva regional latino-americana e caribenha, segue dois eixos principais: o aprofundamento dos processos de integração e a participação coordenada do continente em foros multilaterais.

A atual fase caracteriza-se pela multiplicidade de iniciativas multilaterais regionais e sub-regionais<sup>1</sup>. Ao mesmo tempo, a América Latina e o Caribe reativam suas ações em foros tradicionais, como a ONU e a Organização dos Estados Americanos (OEA), e impulsionam foros contemporâneos, como o G-20 da OMC, o G-20 financeiro, o IBAS e o BRICS. Ainda que essas ações não sejam sempre coincidentes e coordenadas entre os diversos Estados da região, revelam posicionamento mais participativo e autônomo do continente.

Nesse contexto, destacam-se algumas iniciativas. A Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) é o principal vórtice de identidade multilateral latino-americana. A União das Nações Sul-Americanas (Unasul) é a grande responsável pela ruptura do modelo arquipelágico de relações internacionais que anteriormente predominava na América do Sul. O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é o

modelo de integração regional latino-americana mais amplo e bem-sucedido.

A CELAC é um foro regional que visa a impulsionar a integração latino-americana e caribenha. Para tanto, incorporou os patrimônios do Grupo do Rio e das Cúpulas da América Latina e do Caribe (CALC), de concertação política e de integração e desenvolvimento, respectivamente. A CELAC congrega todos os países da América Latina e do Caribe, e sua criação legitima a ação internacional do continente, mediante posições concertadas em foros globais. São objetivos da CELAC promover o desenvolvimento econômico e social da região e aumentar a presença internacional e a capacidade de negociação internacional do continente, por meio da concertação política.

A CELAC foi criada na Cúpula da Unidade, em Rivera Maya, em 2010, por ocasião da II CALC e da XXI Cúpula do Grupo do Rio. Seria formalmente estabelecida, contudo, em 2011, em Caracas, quando a CALC e o Grupo do Rio foram formalmente extintos, legando seus patrimônios à comunidade. Nessa reunião, decidiu-se que o organismo contará com Cúpula regulares de Chefes de Estado e de Governo; com reuniões de ministros das relações exteriores; com reuniões de coordenadores nacionais; com reuniões especializadas, e com uma Troica.

As cúpulas da CELAC abordam os principais temas da agenda global, como meio ambiente, segurança, reforma da governança global e sistema financeiro internacional. São acompanhadas das Cúpulas CELAC-União Europeia, que substituíram a Cúpula União Europeia-América Latina e Caribe. Os diálogos intercontinentais evidenciam a uniformidade de interesses da América Latina. No âmbito de um Direito Internacional de Cooperação, o interesse comum transforma um aglomerado disforme de Estados em uma verdadeira comunidade, neste caso, latino-americana (Amaral, 2013).

A atuação da CELAC evidencia a redistribuição de poder no cenário global. A ICALC, ocorrida em 2008, na Costa do Sauípe, foi a primeira ocasião na qual os países da América Latina e do Caribe se reuniram sem a presença de uma potência de fora da região. A criação da CELAC, que aprofundou o processo, revela-se ponto de inflexão na política regional. A partir de então, o continente age de maneira coordenada, fortalecendo sua posição em temas de seu interesse direto, como é exemplo a unanimidade regional no

1 Entre essas iniciativas, pode-se mencionar: Grupo de Apoio a Contadora (1985), Grupo do Rio (1986), Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA, 2004), Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC, 2008), Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC, 2010), Comunidade Sul-Americana de Nações, (CASA, 2005) e União das Nações Sul-americanas (UNASUL, 2011).

que concerne ao apoio à Argentina em relação às ilhas Malvinas.

A UNASUL é uma organização internacional da qual fazem parte todos os países da América do Sul. Tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração dos povos do continente.

A infraestrutura física regional é prioridade da UNASUL, na medida em que é fundamental para o desenvolvimento integral dos povos. Nesse sentido, o Conselho de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL (COSIPLAN) é o principal foro responsável pela integração física do continente, tendo incorporado a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criada em 2000, na Primeira Cúpula da América do Sul.

O aproveitamento estratégico dos recursos naturais é outra prioridade da UNASUL. Afinal, o continente possui as maiores reservas de petróleo do mundo, cerca de um terço dos recursos hídricos do planeta, e quase 40% da biodiversidade mundial (União de Nações Sul-Americanas), o que justifica a enorme influência do continente quando se trata da segurança energética e alimentar do planeta.

A UNASUL tem importância histórica imensurável. A organização é símbolo emblemático do fim definitivo de rivalidades regionais, que remontavam ao período colonial. Atualmente, os Estados da região cooperam em temas sensíveis, como defesa. Com o objetivo de promover maior aproximação entre os países nessa matéria, foi criado, em 2009, a partir de proposta brasileira e venezuelana, o Conselho de Defesa Sul-Americano, fórum permanente de discussão em matéria de defesa, que busca promover o intercâmbio de informação e o fomento da confiança recíproca.

A UNASUL incorpora o mandamento constitucional do Direito Internacional que exige solução pacífica para as controvérsias entre os Estados<sup>2</sup>. Nesse sentido, a organização já mediou diversos conflitos na

região: em 2008, na Bolívia, a UNASUL articulou uma solução pacífica para o movimento separatista de Pando; em 2009, na Colômbia, ajudou a acalmar as tensões geradas em relação às bases estadunidenses ali instaladas, obtendo o compromisso de que as tropas seriam exclusivamente para fins de combate ao tráfico de drogas; em 2010, contribuiu para o restabelecimento de relações diplomáticas entre a Colômbia e a Venezuela; também em 2010, por ocasião da sublevação da polícia de Quito, a UNASUL atuou para assegurar a manutenção da ordem democrática; em 2014 e em 2015, a organização exerceu papel crucial na estabilidade da Venezuela, por meio de sua Comissão de Chanceleres. É evidente, portanto, que o continente está apto para desenvolver um papel crucial na manutenção da paz e da segurança internacionais, seja em âmbito regional, seja em âmbito global.

O MERCOSUL é um dos mais importantes projetos latino-americanos da quarta fase do multilateralismo continental. O bloco econômico regional foi criado em 1991, como organização internacional com personalidade jurídica objetiva de Direito Internacional. Aberto a todos os membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o bloco já congrega a maior parte da população, do território, da economia e dos recursos naturais da América do Sul, estendendo-se da Terra do Fogo ao Caribe. Seu potencial de desenvolvimento econômico e de coordenação política multilateral faz do MERCOSUL um dos principais vetores de projeção multipolar do continente.

O MERCOSUL não é um projeto meramente econômico-comercial. Possui, também, pilares políticos, sociais e cidadãos (Raposo, 2014). O MERCOSUL contribui, ainda, para a estabilidade democrática em seus Estados-parte, conforme Protocolo de Ushuaia, de 1998, e de Montevideu, de 2012. A eficácia do sistema de sanções a Estados em que haja ruptura da ordem democrática foi verificada, em 2012, por ocasião da suspensão do Paraguai, após “golpe branco” contra o então presidente Fernando Lugo (Sloboda, 2015). Além disso, o MERCOSUL possui mecanismo de preservação dos direitos humanos, previsto no Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos, de 2005. Dessa forma, a estrutura institucional do MERCOSUL atua em favor da manutenção da paz e da segurança internacional, ao se considerar que o Conselho de Segurança das Nações Unidas passa a considerar, no Pós-Guerra Fria, rupturas da ordem

2 A Carta da ONU é considerada a constituição material da sociedade internacional. Sloboda, Pedro Muniz Pinto, Tavares, Sérgio Maia. *Direito Interno e Direito Internacional: Integração Sistemática*. (2014) In Wagner Menezes; Clodoaldo Silva da Anunciação; Gustavo Menezes Vieira. (Org.). *Direito Internacional em Expansão*. 1ª ed., v. III. (pp. 504-514) Belo Horizonte: Arraes Editores. O referido mandamento está previsto no art.2 (3) da Carta da ONU: “Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.”

democrática e graves violações de direitos humanos como ameaças à paz internacional (Patriota, 2010).

A cooperação política no MERCOSUL assenta as bases para a cooperação internacional no que concerne à segurança internacional. Durante seu penúltimo mandato no Conselho de Segurança, o Brasil foi coautor de uma fórmula inovadora. A delegação brasileira incorporou um diplomata argentino durante o ano de 2004. Em reciprocidade, diplomata brasileiro participou da delegação argentina no Conselho de Segurança em 2006.

O novo multilateralismo latino-americano tem influência decisiva na conformação de um espaço americano coeso. A concentração de esforços regionais torna possível, por exemplo, a reintegração de Cuba ao sistema interamericano, como ficou patente por ocasião da Cúpula do Panamá, que se seguiu ao anúncio do restabelecimento de relações diplomáticas entre os Estados Unidos e o Estado latino-americano. Da mesma forma, as pressões realizadas por instituições como a CELAC, a UNASUL e o MERCOSUL, contribuíram, decisivamente, para a decisão estadunidense de distender algumas sanções impostas contra Cuba. Nesse sentido, o embargo à ilha, que não encontra respaldo no Direito Internacional, não deve ser prolongado. O novo multilateralismo latino-americano é um vetor de promoção de solidariedade intercontinental.

De forma direta ou indireta os representantes latino-americanos participam com voz ativa em foros de debate que progressivamente se institucionalizam. O Brasil tem assumido sua identidade latino-americana e tornou-se interlocutor privilegiado da região em diversas instâncias. Um exemplo paradigmático é a sua participação no BRICS, que o permite participar de um novo polo de produção de políticas globais, avançando os interesses regionais da América Latina. Assim, os países do continente participam de redes de foros multilaterais que não se sobrepõem, mas se complementam, possibilitando, em última análise, a defesa de interesses regionais. É possível, nesse contexto, observar uma rede complexa de multilateralidade latino-americana e caribenha, que reivindica um novo espaço na sociedade internacional.

### América Latina e Caribe e o Conselho de Segurança das Nações Unidas

Entre os países da América Latina e Caribe, onze já ocuparam assentos no Conselho de Segurança por

peelo menos três vezes, conforme demonstra a tabela a seguir:

Estado	Número de mandatos	Períodos
Argentina	9	1948 – 1949, 1959 – 1960, 1966 – 1967, 1971 – 1972, 1987 – 1988, 1994 – 1995, 1999 – 2000, 2005 – 2006, 2013 – 2014
Brasil	10	1946 – 1947, 1951 – 1952, 1954 – 1955, 1963 – 1964, 1967 – 1968, 1988 – 1989, 1993 – 1994, 1998 – 1999, 2004 – 2005, 2010 – 2011
Chile	5	1952 – 1953, 1961 – 1962, 1996 – 1997, 2003 – 2004, 2014 – 2015
Colômbia	7	1947 – 1948, 1953 – 1954, 1957 – 1958, 1969 – 1970, 1989 – 1990, 2001 – 2002, 2011 – 2012
Costa Rica	3	1974 – 1975, 1997 – 1998, 2008 – 2009
Cuba	3	1949 – 1950, 1956 – 1957, 1990 – 1991
Equador	3	1950 – 1951, 1960 – 1961, 1991 – 1992
México	4	1946, 1980 – 1981, 2002 – 2003, 2009 – 2010
Panamá	5	1958 – 1959, 1972 – 1973, 1976 – 1977, 1981 – 1982, 2007 – 2008

Estado	Número de mandatos	Períodos
Peru	4	1955 – 1956, 1973 – 1974, 1984 – 1985, 2006 – 2007
Venezuela	5	1962 – 1963, 1977 – 1978, 1986 – 1987, 1992 – 1993; 2015 – 2016

Não obstante constituir expressiva proporção dos membros da ONU, e somar 69 mandatos no Conselho de Segurança, a participação do continente no referido órgão caracteriza-se por marginal, porque discriminada pela não permanência. Muitas vezes, os membros permanentes do Conselho de Segurança negociam entre si, abrindo a discussão para os demais membros uma vez alcançado o consenso. Os membros do Conselho desprovidos de poder de veto veem-se, indelevelmente, em segundo plano na conjunção deliberativa do órgão. Exemplo nítido foi o ataque militar conjunto de três dias, realizados por Reino Unido e Estados Unidos ao Iraque, em 1998, quando os membros não permanentes do Conselho tomaram ciência do ocorrido ao assistir ao noticiário televisivo.

O único elemento permanente dos membros democraticamente eleitos pela Assembleia Geral para assumir assento rotativo no Conselho de Segurança é a marginalização do processo decisório. É com esse estigma que continentes inteiros como a América Latina e a África têm participado dos trabalhos do Conselho de Segurança.

A América Latina é um continente de assimetrias. Não apenas a grande maioria de seus países apresenta altos índices de desigualdade social, mas também evidentes hiatos de desenvolvimento se apresentam entre esses países. Dessa forma, o continente possui, ao mesmo tempo, a sétima maior economia do mundo e Estado falido, dependente de missão de paz internacional para manter em relativa ordem seu ambiente interno. Nada mais coerente, portanto, que o próprio continente tome a frente das ações que visam à correção de seus próprios problemas. É o que ocorre no Haiti. A MINUSTAH, Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (sigla em francês) é militarmente comandada pelo Brasil, maior contribuinte de tropas. A estabilidade política e a manutenção da paz na região, evidentemente, são do interesse dos países do continente.

Os Estados latino-americanos não estão interessados apenas na segurança regional, mas também na global. Em um mundo interdependente, onde os fluxos materiais e informacionais são cada vez rápidos, o isolacionismo é uma forma de negação da realidade. Por isso, os países do continente contribuem ativamente para as missões de paz da ONU, além de se empenharem em processos de paz, como a Conferência de Anápolis, sobre o Oriente Médio de 2007 e a Conferência de Genebra de 2014. É nesse sentido que os Estados latino-americanos vêm se empenhando em construir uma governança global inclusiva, marcada pela diplomacia e pela solução pacífica das controvérsias, conforme tradição secular do continente.

Enquanto a paz em continentes como a Europa só se sedimentou a partir da transformação da lógica da competição em cooperação, e posteriormente em integração, o ideal integracionista paira sobre a política externa dos países da América Latina desde a formação dos Estados nacionais, e os projetos de integração têm-se destacado nas últimas décadas, com relevo para a CELAC, a UNASUL e o MERCOSUL.

Os membros do MERCOSUL destacam-se nas missões de paz da ONU, e a cooperação entre eles também aí se faz visível. O Uruguai é, entre os membros da ONU, o oitavo que mais contribui em número de tropas. Desde 1951, mais de 25 mil uruguaios serviram em 21 missões de paz, com 2.400 homens trabalhando, atualmente, sob a bandeira azul. A Argentina também possui tradição em participação em missões de paz, tendo sido sua primeira missão a do Líbano, em 1958. O Brasil, atualmente, participa de 9 missões de paz, já tendo colaborado com 25 outras, já finalizadas, além de liderar o braço militar da MINUSTAH no Haiti. A participação dos Estados latino-americanos, nessas missões, dá-se, muitas vezes, em parceria: o pessoal militar do Uruguai vem sendo treinado junto com os batalhões brasileiros, durante a longa e completa preparação que antecede a ida dos militares para a zona de ação. Da mesma forma, desde 2005, dois militares brasileiros integram o Estado-maior do batalhão argentino que compõe a UNFICYP, no Chipre (Seiténfus, 2008).

Os países da América Latina participam apenas em missões de paz marcadas pelos princípios da imparcialidade, do consentimento das partes e do não uso da força, salvo em legítima defesa ou em defesa do mandato. Dessarte, os Estados latino-americanos não coadunam com missões de imposição da paz, realizadas sem a autorização das partes envolvidas.



Conquanto marginal, porque não permanente, o papel da América Latina no Conselho de Segurança não tem sido desprezível. Se os membros permanentes do órgão deliberam quase que exclusivamente entre si, também os não permanentes atuam em conjunto, sendo nesse aspecto onde reside sua força. Os países do continente latino-americano, na medida em que harmonizam posições no Conselho de Segurança, tornam substancial sua representatividade.

É, portanto, desde um papel ao mesmo tempo ativo e passivo que a América Latina tem historicamente se inserido no Conselho de Segurança. O continente tem-se mostrado ao mesmo tempo agente de formulação de políticas de segurança global e sujeito dessas mesmas políticas. É a América Latina um continente suficientemente rico para entender os ricos, e suficientemente pobre para entender os pobres. Países do continente participam dos principais foros internacionais como potências do desenvolvimento econômico e como Estados em dificuldade. São credores e devedores internacionais. A América Latina e o Caribe têm participado ativamente em missões de paz e têm sido palco de realização dessas missões. É, ao mesmo tempo, invisível e emergente, irrisória e pujante, estagnada e desenvolvida. Essa pluralidade assimétrica de realidades faz com que o continente sirva de ponte para os mais diversos Estados. A consecução de acordos não é possível mediante falta de alteridade, e um continente que entende todos os lados só tem a contribuir na persecução de consensos. As políticas de segurança globais só serão eficazes quando se adequarem à realidade plural de cada caso, e não há possibilidade de que isso aconteça enquanto a governança global continuar dominada por reduzido grupo de países. É necessária, nesse sentido, uma ampliação dos quadros do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), coma inclusão de um Estado da América Latina como membro permanente.

### Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas

A atual estrutura oligárquica do Conselho de Segurança, desprovida de controle de legalidade formal<sup>3</sup> de suas decisões, tem gerado repetidas demandas,

por parte dos mais diversos países, por uma reforma ampla e inclusiva, que expanda tanto os assentos permanentes quanto não permanentes do Conselho, a fim de sanar a atual crise de legitimidade da qual o órgão padece.

Em 1945, quando a ONU foi criada, ela possuía 51 membros, sendo o Conselho de Segurança integrado por 11 países, o que representava cerca de 20% dos membros da organização. Em 1965, quando foi realizada a única ampliação do Conselho, para os atuais 15 membros, a falta de representatividade do órgão se mostrava patente, na medida em que o número de membros da ONU havia aumentado consideravelmente, e, à época, o Conselho só respondia por 15% desses Estados. Atualmente, o número de países que compõem a organização é ainda maior, e o Conselho responde por menos de 8% do total de 193 Estados partes<sup>4</sup>. A representatividade do órgão fica, dessa forma, sensivelmente prejudicada.

Essa falta de representatividade e de legitimidade prejudica a eficácia das ações tomadas pelo Conselho de Segurança. A ausência de um Estado africano em seus quadros permanentes, por exemplo, faz com que o Conselho não tenha sofisticação para lidar com temas do continente. A inação do CSNU durante o genocídio de Ruanda é um exemplo paradigmático dessa falta de operabilidade em continentes sub-representados no órgão. A consequência perigosa é a tomada de decisões relativas à paz e à segurança internacional no continente africano pela própria União Africana, contornando, quando necessário, o CSNU, o que ameaça o sistema de segurança coletivo das Nações Unidas. Uma reforma no Conselho de Segurança das Nações Unidas é, portanto, imperativa. A ampliação do órgão para incluir países em desenvolvimento em seus quadros permanentes é essencial para aumentar sua eficácia e evitar, por conseguinte, seu esvaziamento futuro.

A Carta da ONU traz dispositivos de flagrante inadequação ao seu funcionamento, como o que determina ser a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas membro permanente do Conselho de Se-

3 Existe, no entanto, um controle material dessas resoluções. No caso Tadic, a Câmara de Apelação do Tribunal Internacional para a ex-Iugoslávia afirmou que as resoluções do Conselho de Segurança devem respeitar as normas imperativas de Direito Internacional Geral (*ius cogens*). No Caso Kadi, o Tribunal de Justiça da União Europeia, em segunda instância, realizou um controle de legalidade de resolução do Conselho de Segurança com base nas "tradições constitucionais europeias".

4 A Carta ainda foi modificada em pelo menos outras duas situações, mas através de manobras diplomáticas que não alteraram formalmente o documento, para considerar a Rússia como a continuação da União Soviética, e para substituir a China Nacionalista pela República Popular da China no assento do Conselho na década de 1970. Esta mudança foi aprovada como matéria de menor importância na Assembleia Geral (a ser deliberada por maioria simples), uma vez que a China Nacionalista ainda gozava de poder de veto no Conselho de Segurança.

gurança (artigo 23), e os que tratam da Comissão de Estado-Maior (artigos 45, 46 e 47), entidade formada pelos chefes de Estado-Maior das potências aliadas durante a guerra, que não se reúne há décadas. Ainda, a Carta trata, nos artigos 53 e 107, da possibilidade de uso da força contra estados inimigos, sendo que todos os Estados que compunham o Eixo na segunda guerra mundial já são membros da ONU, tendo sido esses dispositivos tacitamente revogados. As Nações Unidas não são mais os aliados da segunda guerra, e seu documento fundamental não pode mais trazer elementos arqueológicos como esses. Tampouco o artigo 27(3) se aplica conforme sua interpretação gramatical, em função de interpretação tácita, pelo Conselho de Segurança, de que suas decisões devem ser tomadas por consenso entre os membros permanentes, e não por unanimidade, como previsto<sup>5</sup>. Todos esses dispositivos constituem letra morta e devem ser alterados.

Inversamente, alguns dos institutos mais ativos da ONU não possuem previsão normativa no tratado constitutivo da organização. É o caso das missões de paz, criadas diante da inoperância do artigo 43 da Carta, que hoje mobilizam milhares de efetivos de diversos países do mundo e consomem significativa parcela do orçamento da organização. A ausência de regulamentação convencional prejudica a segurança jurídica das missões, cujas características são alteradas por relatórios do Secretário-Geral da ONU, aceitos pelo Conselho de Segurança, como o “Uma Agenda para a Paz”, de BoutrosGhali. Dessa forma, a natureza das missões de paz de primeira, de segunda e terceira geração é alterada com base em arbitrariedades que poderiam ser evitadas caso houvesse regulamentação específica na Carta da ONU. Essas indefinições já prejudicaram sobremaneira a legitimidade e a efetividade das ações em prol da segurança internacional, como deixou claro a missão na Somália (UNOSOM), em 1992.

A reforma do Conselho de Segurança insere-se no contexto mais amplo de uma reforma da Carta da ONU. É a própria Carta que delimita os requisitos formais para a consecução das referidas alterações. Qualquer emenda ao documento entrará em vigor se aprovada por dois terços dos membros da Assembleia Geral, após ser ratificada por dois terços dos

membros das Nações Unidas, incluindo todos os membros permanentes do Conselho de Segurança, conforme estipulado no artigo 108 da Carta. O artigo subsequente regula a possibilidade de realização de Conferência Geral a fim de rever o documento, reunindo-se em data e local a ser fixado por voto de dois terços dos membros da Assembleia Geral e por nove votos quaisquer do Conselho de Segurança. Qualquer modificação à Carta sugerida por dois terços dos membros da conferência entrará em vigor após a ratificação de dois terços dos membros das Nações Unidas, incluindo todos os membros permanentes do Conselho de Segurança.

Em todos os casos, observa-se que os cinco membros permanentes possuem poder de veto a qualquer modificação na Carta, uma vez que todos devem ratificar as propostas de reforma. Tais requisitos trazem algumas consequências evidentes. Enquanto dotados de posição privilegiada na conformação institucional da ONU, tais membros não aprovarão qualquer mudança que afete tal posição destacada. Isso implica, como seria de se supor, e conforme explicitado pelas chancelarias desses países, que nenhuma proposta de reforma do Conselho de Segurança que altere o poder de veto no órgão, principalmente no sentido de retirá-lo dos que o detêm, será aprovada.

Nesse sentido, deve-se encontrar proposta que equilibre idealismo e realismo. Deve-se melhorar a legitimidade do órgão, com a consequente diminuição de seu déficit democrático, levando em consideração a efetiva composição de poder na sociedade internacional. Qualquer proposta de reforma da instituição deve-se pautar pelo que seja o mais democrático e legítimo possível dentro dos limites do realismo. Nesse diapasão, a necessidade de ampliação do Conselho, para conferir maior representatividade a países em desenvolvimento, bem como para conceder assentos permanentes às ainda sub-representadas América Latina e África, constitui consenso mínimo do qual devem partir as negociações.

Ao longo da gestão de Kofi Annan à frente do Secretariado das Nações Unidas (1997–2007), o debate acerca da reforma da instituição ganhou fôlego com a realização de painel de alto nível sobre ameaça, desafio e mudança, que, em 2004, divulgou seu relatório (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*)<sup>6</sup>, com duas propostas de ampliação do Conselho de Segurança. A primeira sugeria a inclusão de seis no-

5 Dessa forma, uma abstenção de um membro permanente do Conselho de Segurança não veta a resolução, como ocorreria caso a literalidade do artigo 27 (3) fosse aplicada. Essa interpretação foi corroborada pela Corte Internacional de Justiça no Caso Namíbia, de 1971.

6 Relatório disponível em <http://www.un.org/secureworld/>

vos membros permanentes sem poder de veto e outros três membros dotados de mandatos rotativos de dois anos. A segunda proposta criava nova categoria de membros, em número de oito, com mandato de quatro anos renováveis, e incluía mais um membro com mandato não renovável de dois anos. Ambas as propostas ampliavam o número de assentos para 24, número suficiente para dar novo fôlego de representatividade ao Conselho, sem comprometer a tomada de decisão rápida e efetiva pelo órgão.

Em 2005, o grupo *Unidos pelo Consenso*, formado por Argentina, Colômbia, México, Argélia, Paquistão, Itália, Espanha e Coreia do Sul (antigo grupo *Coffee Club*) aprovou documento com proposta de reforma da ONU que consistia na ampliação do Conselho de Segurança para 25 membros com a inclusão de mais dez assentos não permanentes com mandatos não renováveis de dois anos.

O Brasil, por sua vez, constitui, juntamente com Índia, Alemanha e Japão, o Grupo dos Quatro (G-4), cuja proposta de reforma é a que defende a inclusão de mais dez membros no Conselho, sendo seis permanentes, sem poder de veto, e quatro não permanentes, com mandatos não renováveis de dois anos. No que concerne aos assentos permanentes, os membros do G-4 apoiam-se mutuamente e defendem a inclusão de dois africanos a serem definidos. A aquisição de poder de veto por esses novos membros seria discutida em conferência a ser realizada 15 anos depois de aprovada a reforma.

O novo multilateralismo latino-americano é caracterizado, dessa forma, pela divergência na convergência. A força do grupo que inclui Alemanha, Japão e Índia, somada ao apoio oficial de membros do CSNU, como França, Reino Unido e Rússia, à candidatura brasileira, formalizada já no governo Itamar Franco, faz da proposta brasileira uma das mais realistas. Diante dessa perspectiva, o Brasil recusa a proposta de um assento latino-americano revezável, a ser ocupado, alternadamente, por países da região.

### O novo paradigma de segurança global e o papel da América Latina e do Caribe

O Conselho de Segurança é o principal órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais. O capítulo VI da Carta da ONU determina que qualquer controvérsia que venha a ameaçar a paz internacional seja resolvida por meios pacíficos, notadamente, pelo exemplificativo rol de

soluções possíveis elencadas no artigo 33. Induidoso é que a utilização da força para solução das controvérsias internacionais, prevista no capítulo VII do mesmo documento, só deve ser utilizada em última instância, uma vez que os métodos pacíficos se revelam insuficientes.

A lógica através da qual o Conselho tem operado, no entanto, revela-se mais propensa à força que à diplomacia. Assim, não é coincidência o fato de que os membros permanentes do Conselho sejam os maiores produtores de armas e as maiores potências militares do mundo, todos com poderio nuclear bélico. Lógica que se conjuga, portanto, à concepção segundo a qual o desenvolvimento militar, incluindo a aquisição de armas nucleares revela-se condição *sinequa non* para a emergência de um estado como potência política (Bull, 2002).

Acontece que as ações do Conselho de Segurança têm progressivamente carecido de legitimidade e é esta que delimita o quadro dentro do qual o realismo dos interesses geopolíticos dos Estados pode atuar. A atuação do Conselho de Segurança, ao menoscabar o grau de estrita excepcionalidade da utilização da força e abusar de sua utilização, corre o risco de fugir desse quadro de legitimidade imposto pela atual realidade histórica. O viés militarista dos membros ocidentais do Conselho foi evidenciado em sua participação, ao lado dos rebeldes, da guerra civil da Líbia, que terminou com o assassinato do ex-ditador Muamar Kadafi, em 2011. A ação militar da OTAN, autorizada pelo Conselho de Segurança, acarretou a morte de mais 60.000 pessoas, e os crimes de guerra cometidos competem com os do ex-ditador.

É nesse sentido que a contribuição da América Latina para a manutenção da paz e da segurança mundial revela-se ímpar. O continente constitui a maior zona livre de armas nucleares do mundo, conforme estipulado no Tratado de Proscrição de Armas Nucleares na América Latina, ou Tratado de Tlatelolco, de 1967. Os estados da América Latina possuem reconhecida tradição diplomática e baixo investimento militar, o que revela sua predisposição à solução diplomática dos conflitos internacionais. Os países do continente são tradicionais arautos dos princípios da não intervenção em assuntos internos, da igualdade jurídica entre os estados e da solução pacífica das controvérsias. Constituem democracias consolidadas há décadas e contam com documentos para assegurá-la como é o caso das cláusulas democráticas do MERCOSUL, da UNASUL e da CELAC. Gozam, ainda, de sistema re-



gional de proteção de direitos humanos de crescente eficácia e, na esmagadora maioria dos Estados, de estabilidade política e econômica.

Os países do continente não possuem preocupações exacerbadas com segurança nacional, uma vez que raros foram embates entre eles do último século. Assim, o orçamento militar da região é baixo, e a aposta nas soluções das eventuais controvérsias entre eles recai nos meios pacíficos. A capacidade mediadora da UNASUL já foi comprovada em diversas ocasiões, como no restabelecimento das relações diplomáticas entre Colômbia e Venezuela.

Os países latino-americanos atuam de modo realista dentro dos moldes da legalidade. É esse pragmatismo na legitimidade que autoriza o continente a reivindicar maior participação nos foros internacionais decisórios. A América Latina tem todas as capacidades para atuar como ponte entre as partes em uma controvérsia, como tem sido demonstrado, em âmbito regional, nos últimos anos.

É a partir dessa lógica que o continente influenciará as decisões de um reformado Conselho de Segurança. A América Latina traz elemento novo ao equivocado paradigma militarizante assentado no Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo. O multilateralismo inclusivo da região dispensa a força como mecanismo de dissolução de contendas. É essa a originalidade e inovação do discurso latino-americano e caribenho. Defende-se um multilateralismo com lastro no Direito Internacional, confiando, na ONU, papel de crucial importância na governança global.

## CONCLUSÃO

A criação e multiplicação de foros regionais na América Latina e a participação ativa de diversos países de região em variados foros internacionais evidenciam uma nova etapa no multilateralismo Latino-Americano. O novo multilateralismo latino-americano se caracteriza por promover a participação da região em forma simultânea em organizações de natureza e índole diferenciada nos campos econômico e político gerando uma sinergia que pretende retomar uma autonomia regional que parecia perdida.

Iniciativas como CELAC, UNASUL e MERCOSUL repercutem na possibilidade do redimensionamento da participação regional no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e consequentemente no contexto da governança global contemporânea.

Entre a pluralidade de projetos de reforma do CSNU se destacam aqueles que propõem uma inserção mais relevante da América Latina, através de algum de seus representantes.

Anteriormente à criação da Organização das Nações Unidas, a utilização da força era justa ou injusta. Após a conferência de São Francisco ela é lícita ou ilícita. Mas será justa a utilização lícita da força?

A atividade do Conselho de Segurança tem-se pautado por um viés militarizante e intervencionista, ordenado por uma estrutura quase feudal, no qual a força é utilizada como principal mecanismo de solução de controvérsias.

Uma mudança paradigmática na manutenção da paz e da segurança internacional torna-se imperativa no atual momento histórico. O abuso da força tem-se mostrado ineficaz em solucionar os problemas com os quais o Conselho de Segurança vem-se deparando. Segurança e paz mundiais são conceitos indissociáveis. É hora de modificar a lógica da falaciosa segurança assegurada pelas armas e aliar a segurança à paz, conforme estipulado na Carta da ONU, e conforme vem insistindo o continente latino-americano, com sua predisposição ao multilateralismo inclusivo. É hora de a diplomacia da força ser superada pela força da diplomacia. Esta haverá de ser a contribuição de uma América Latina atuante em um reformado Conselho de Segurança, no contexto da nova governança global independentemente do país ou países da região que participem do novo arranjo institucional.

A reforma da governança global para a consolidação de uma ordem internacional mais justa e menos assimétrica passa, necessariamente, pela ampliação dos quadros do Conselho de Segurança. Nessa reforma, é indispensável que a América Latina e o Caribe estejam representados por meio de um assento permanente.

## BIBLIOGRAFIA

- Amaral, A. (2013). *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas.
- Amorim, C. (2009). Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período Pós-Guerra Fria. En *Reforma da ONU*. Brasília: FUNAG.
- Amorim, C. (2009). A Reforma da ONU. En *Reforma da ONU*. Brasília: FUNAG.
- Brant, L. (2008). *Comentário à Carta das Nações Unidas*. Belo Horizonte: CEDIN.
- Bull, H. (2002). *A sociedade anárquica*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília.
- Cardoso, A. (1998). *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.
- Cardoso, P. (2011). *A nova arquitetura de paz e segurança*. Brasília: FUNAG.
- Casarões, G., Lasmar, J. (2006). *A Organização das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Del Rey.
- Carvalho, D. (1959). *História Diplomática do Brasil*. São Paulo: Cia Editora Nacional.
- Cervo, A., Bueno, C. (2011). *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Cervo, A. (2001). *Relações Internacionais da América Latina*. Brasília: IBRI.
- Evans, M. (org). (2003). *International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Fonseca G. (2004). *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Freiesleben, J. (2009). Reform of the Security Council. En *Reforma da ONU*. Brasília: FUNAG.
- Garcia, E. (2011). O Sexto Membro Permanente: o Brasil e a criação da ONU. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Guerreiro, R. (2009). ONU: um balanço possível. En *Reforma da ONU*. Brasília: FUNAG.
- Kissinger, H. (1997). *Diplomacia*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Ales Editora.
- Mello, C. (2004). *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Patriota, A. (2010). *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*. Brasília: FUNAG.
- Piovesan, F. (2007). *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva.
- Raposo, P. (2014). O Cidadão e a Construção da Integração Sul-americana. En Wagner, M., Clodoaldo, S., Menezes, G. (org.). *Direito Internacional em Expansão*. 1ª ed, v. III. (pp. 292-302). Belo Horizonte: Arraes Editores.
- Rapoport, M., Madrid, E. (2011). *Argentina Brasil: de rivais a aliados*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Rezek, J. (2005). *Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva.
- Sardenberg, R. (2009). Brasil, política multilateral e Nações Unidas. En *Reforma da ONU*. Brasília: FUNAG.
- Seitenfus, R. (2008). De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz. En *O Brasil e a Organização das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.
- Sepúlveda, J., Rivera, J. (2010) La reforma del Consejo de Seguridad: una mirada desde América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 230.
- Simma, B., Mosler, H., Randelhofer, A., Tomuschat, C., Wolfrum, R. (2002). *The Charter of the United Nations a Commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- Sloboda, P., Tavares, S. Direito Interno e Direito Internacional: Integração Sistemática. (2014). En Wagner M., Clodoaldo, S., Menezes, G. (Org.). *Direito Internacional em Expansão*. 1ª ed. v. III, (pp. 504-514). Belo Horizonte: Arraes Editores.
- Sloboda, P. (2015). A Legalidade da Entrada da Venezuela no Mercosul. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XV, 701-716.
- Trindade, A. (2012). *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público*. Brasília: FUNAG.
- União de Nações Sul-Americanas. Acesso em 27 de abril de 2015 Dados disponíveis em [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=688&catid=144&Itemid=434&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=688&catid=144&Itemid=434&lang=pt-BR).
- Val, E., Bello, E. (org.). (2014). *O pensamento pós e descolonial no novo constitucionalismo latinoamericano*. Caxias do Sul: Educs.
- Vargas, J. (2009). Persuadir e legitimar: a argumentação brasileira em favor da reforma do Conselho de Segurança. En *Reforma da ONU*. Brasília: FUNAG.
- Viegas, M. (2008). A Atuação Recente do Conselho de Segurança e o Brasil. En *O Brasil e a Organização das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.
- Weiss, T., Forsythe, D., Coate, R., Pease, K. (2014). *The United Nations and Changing World Politics*. New York: Westview Press.