

A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU COMO FATOR DE REPRESENTATIVIDADE DA COMUNIDADE INTERNACIONAL

REFORM OF THE UN SECURITY COUNCIL AS A FACTOR IN THE REPRESENTATIVENESS OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY

LA REFORMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU COMO FACTOR DE REPRESENTATIVIDAD DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Anderson Luís Ciotta¹
Audren Azolin²

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo analisar o critério para a composição do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sob a premissa de que a ocupação dos assentos, permanentes ou não, deve refletir a real representatividade da comunidade internacional contemporânea, haja vista as mudanças ocorridas mundialmente desde a criação da Organização das Nações Unidas (ONU). Passadas quase oito décadas da efetivação da organização e a composição inicial do seu Conselho de Segurança, baseada no balanço de poder ao final da 2ª Guerra Mundial, as discussões sobre a reforma do órgão vêm ganhando relevância face às citadas alterações sofridas no âmbito internacional e à manutenção de um paradigma tido como ultrapassado. Para as discussões aqui propostas, o artigo se baseia nas metodologias de pesquisa documental e bibliográfica. O trabalho corroborou com a necessidade de aprofundamento das discussões sobre a reforma do Conselho de Segurança, mesmo ciente das dificuldades procedimentais e político-diplomáticas para que qualquer alteração significativa possa ser concretizada. Afinal, observou-se que as dinâmicas ocorridas no mundo, desde a criação da ONU até a atualidade, implicaram em significativas mudanças, as quais não estão contempladas na atual composição do CSNU. Consequentemente, tal observação suscita a constatação de que o Conselho não reflete a representatividade das nações no âmbito da comunidade internacional.

Palavras-chave: Organização das Nações Unidas; Conselho de Segurança; reforma do Conselho de Segurança da ONU; representatividade da comunidade internacional.

Abstract

This paper aims to analyze the criteria for the composition of the United Nations Security Council (UNSC), based on the premise that the occupation of seats, whether permanent or not, should reflect the real representation of the contemporary international community due to the changes that have occurred worldwide since the creation of the United Nations (UN). Almost eight decades after the organization was established and the initial composition of its Security Council, based on the balance of power at the end of World War II, discussions about the reform of the body have gained relevance, because of the changes in the international sphere and the maintenance of a paradigm considered outdated. For the discussions proposed here, the article is based on documentary and bibliographical research methodologies. The work corroborated the need for in-depth discussions on the reform of the Security Council, even though it is aware of the procedural and political-diplomatic difficulties for any significant change to be implemented. After all, we all observed that the dynamics that have occurred in the world, since the creation of the UN to the present day, have implied significant changes, which are not contemplated in the current composition of the UNSC. Consequently, this observation raises the conclusion that the Council does not reflect the representation of nations within the international community.

Keywords: United Nations; Security Council; reform of the UN Security Council; representation of the international community.

¹ Mestrando em Direito e desenvolvimento sustentável, UNIFACVEST; Graduado em História, UNESPAR; Graduado em Letras - Inglês, Estácio de Sá; Graduado em Ciência Política, UNINTER; Acadêmico de Relações Internacionais, UNINTER. Email: anderson_ciotta@hotmail.com

² Mestre em Ciência Política, UFPR; Graduada em Direito, PUCPR. Email: audren.a@uninter.com

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo analizar el criterio para la composición del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), bajo la premisa de que la ocupación de los asientos, permanentes o no, debe reflejar la representatividad real de la comunidad internacional contemporánea, teniendo en cuenta los cambios que han ocurrido en todo el mundo desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Han pasado casi ocho décadas de la efectividad de la organización y la composición inicial de su Consejo de Seguridad, basado en el balance de poder al final de la Segunda Guerra Mundial, las discusiones sobre la reforma del órgano vienen ganando relevancia frente a los citados cambios sufridos en el ámbito internacional y al mantenimiento de un paradigma considerado como superado. Para las discusiones aquí propuestas, el artículo se basa en las metodologías de investigación documental y bibliográfica. El trabajo corroboró la necesidad de profundizar las discusiones sobre la reforma del Consejo de Seguridad, aun sabiendo las dificultades procedimentales y políticamente-diplomáticas para que cualquier cambio significativo pueda concretarse. Después de todo, se observó que las dinámicas ocurridas en el mundo, desde la creación de la ONU hasta la actualidad, implicaron cambios cruciales, los cuales no están contemplados en la actual composición del CSNU. Por consiguiente, tal observación suscita la constatación de que el Consejo no refleja la representatividad de las naciones en el ámbito de la comunidad internacional.

Palabras clave: Organización de las Naciones Unidas; Consejo de Seguridad; reforma del Consejo de Seguridad de la ONU; representatividad de la comunidad internacional.

1 Introdução

A Organizaçāo das Nações Unidas, como organismo internacional e intergovernamental, cujos objetivos precípuos incluem a manutenção da paz e segurança internacionais, tem naturalmente no Conselho de Segurança o seu órgão mais importante para a consecução de tal mister. O Conselho, por sua vez, deve contar, além da legitimidade conferida pela Carta das Nações Unidas, de sólida credibilidade perante os Estados-membros, sob pena de enfraquecimento das suas decisões ou episódios de longa divergência sobre assuntos urgentes, como aqueles vistos recentemente, referentes ao estado de Israel e ao Hamas, por exemplo. Lembramos, então, que a ONU foi criada em um contexto histórico cujo balanço de poder foi refletido na composição do Conselho de Segurança, principalmente quanto à escolha dos cinco membros permanentes, ao final da 2^a Guerra Mundial.

Dessa forma, o objetivo geral deste artigo é analisar o atual critério de composição do Conselho de Segurança da ONU, discutindo se ele reflete a representatividade da comunidade internacional contemporânea. Para atingi-lo, os objetivos específicos visam analisar o contexto histórico da criação da ONU; conceituar o Conselho de Segurança; identificar o critério utilizado para a composição do Conselho; pontuar algumas mudanças no contexto internacional, desde a criação da ONU; bem como discutir a possibilidade de reformulação quanto aos membros do Conselho de Segurança, incluindo os permanentes, e debater o exercício do poder de voto, inerente a tais membros.

O estudo do tema já se justificaria pela relevância da ONU como mediadora de diversos assuntos da agenda internacional e, no tocante aos conflitos inter e intraestatais, da importante

função que o Conselho de Segurança exerce. Sendo assim, este estudo quer responder ao seguinte questionamento: com todas as mudanças que o mundo presenciou ao longo de oito décadas, podemos afirmar que a composição do Conselho de Segurança reflete a atual representatividade das nações no âmbito da comunidade internacional?

O artigo estrutura-se em três seções, sendo a primeira delas introdutória. A segunda seção apresenta o referencial teórico e a metodologia, seguido do contexto histórico que envolveu a criação da ONU, dos aspectos conceituais inerentes ao Conselho de Segurança e dos critérios adotados para a composição do órgão. Na sequência, são pontuadas questões inerentes às mudanças no contexto internacional, haja vista que já se passaram quase oito décadas desde a criação da organização e, finalmente, são trazidas discussões sobre possíveis reformulações quanto à composição do Conselho de Segurança e do próprio rol de membros permanentes, bem como é discutido o exercício do poder de voto por eles.

A terceira seção traz as considerações finais, pontuando a necessidade de ampla discussão do assunto, com vistas a vencer as resistências e a inércia sobre tema tão relevante.

2 A composição do conselho de segurança da ONU e a representatividade da comunidade internacional contemporânea

2.1 Referencial teórico e metodologia

Dentre os conceitos que sustentam esta pesquisa, se faz primordial abordarmos a segurança internacional, tema que está no centro dos estudos das relações internacionais, sobre o qual Kolodziej (2005, p. 11) chama a atenção para a “Torre de Babel” referente às múltiplas abordagens possíveis sobre esse campo de pesquisa, em virtude de um mundo mais complexo e confuso que já foi outrora, hoje permeado de novos desafios, cujos paradigmas contemporâneos dificultam a explicação e o entendimento de modo simplificado.

Mesmo com a subjetividade inerente ao assunto e a dificuldade de se universalizar uma definição única, é importante pontuar a evolução das discussões sobre a segurança, que nos primórdios foi pensada como inerente ao indivíduo, evoluindo para a segurança da sociedade, a ser garantida mediante ações de defesa do Estado, sobrepondo, assim, a ideia de segurança individual. Com o nascimento da geopolítica, no século XIX, bem como das teorias expansionistas, o pensamento de segurança da coletividade tornou-se mais evidente, consolidado com o período entreguerras, no século XX. Após a 2^a Guerra Mundial e o início do período de Guerra Fria, centrado no acirramento das relações entre Estados Unidos e União Soviética, o termo segurança internacional incorporou-se aos discursos correntes e tornou-se

cada vez mais difundido. Ou seja, não era mais possível pensar em segurança sem adentrar em assuntos e questões internacionais que, por óbvio, transcendem as fronteiras das nações (Bento; Penha; Costa, 2018).

Nesse contexto de complexidade, partimos da premissa de que o ambiente internacional é anárquico, desprovido de hierarquia entre os Estados. Assim, as organizações internacionais são essenciais para a abordagem eficaz dos problemas que extrapolam as fronteiras dos países. Seitenfus define as organizações internacionais como “associações voluntárias de Estados constituindo uma sociedade, criada por um tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns” (2004, p. 225), processo esse que deve ser permeado pela cooperação permanente entre seus membros. O autor ainda destaca a importância que as organizações internacionais adquiriram ao longo do tempo.

A ONU, como organização internacional, cumpre importante papel na segurança internacional. Assim, nas abordagens referentes ao contexto histórico de criação das Nações Unidas, recorremos a Ciotta (2022) e Tomova (2014), a fim de contextualizar o fracasso da Liga das Nações e a necessidade de um organismo internacional sucessor, bem como posicionarmos o leitor quanto à conjuntura do balanço de poder ao término da 2^a Guerra Mundial.

Para a análise do processo de criação, conceituação e critérios para a configuração dos assentos do Conselho de Segurança, serão utilizadas fontes primárias, sobretudo a Carta das Nações Unidas (United Nations, 1945) e a Resolução mais recente referente aos critérios para a composição do CSNU (United Nations General Assembly, 1963). Acerca de algumas importantes iniciativas de reconfiguração do Conselho, citamos os trabalhos de Oliveira (2017) e Garcia (2013). De abordagem qualitativa, esta pesquisa terá caráter exploratório, que tem como objetivos o desenvolvimento de hipóteses e a familiarização do pesquisador com o tema, colaborando para a consecução de uma investigação mais precisa, bem como para modificar e clarificar conceitos (Marconi; Lakatos, 2010, p. 171). A pesquisa será fundamentada e, também, completar-se-á nas metodologias de pesquisa documental e bibliográfica.

A pesquisa bibliográfica será efetuada com base na análise de trabalhos e produções acadêmicas já consolidadas, como livros e artigos científicos, sendo compatível com os objetivos de analisar o contexto histórico de criação das Nações Unidas e conceituar o Conselho de Segurança, demonstrar as mudanças no contexto internacional, desde a época da criação da organização, e ainda apontar algumas iniciativas que visaram a reformulação do CSNU.

Quanto à pesquisa documental, ela utilizará fontes primárias, ou seja, informações e dados que ainda não foram tratados analiticamente, como a Carta e resoluções da ONU, bem como reportagens, compatíveis com os objetivos de identificar o critério utilizado para a

composição do Conselho de Segurança, apontar possíveis reformulações quanto aos seus membros permanentes (a partir da análise dos critérios estabelecidos pela ONU e atualmente válidos) e discutir o poder de voto dessas nações.

2.2 O contexto histórico da criação da Organização das Nações Unidas

Para compreendermos os aspectos referentes à criação da ONU, precisamos retroagir até a gênese da Liga das Nações, em 10 de janeiro de 1920, após o término da 1ª Guerra Mundial, pois seus esforços e mecanismos para a resolução de conflitos de maneira pacífica marcaram uma nova era na cooperação multilateral. Os membros renunciaram à diplomacia secreta, se comprometeram com a redução dos seus arsenais e com o respeito à integridade territorial e independência política dos demais Estados, dentre outros aspectos relevantes. Sua representatividade era significativa, pois na primeira sessão da Liga, em 15 de novembro de 1920, 41 Estados se juntaram para a abertura das reuniões da assembleia, os quais correspondiam a 70% da população mundial (The League..., [s. d.]).

Contudo, um dos insucessos da Liga foi o fato de que os Estados Unidos nunca aderiram à organização, fato pelo qual ela nunca conseguiu se tornar verdadeiramente universal, aliado obviamente às questões mal resolvidas da 1ª Guerra Mundial, incluindo as duras sanções impostas à Alemanha, advindas do Tratado de Versalhes, que abriram margem para o crescimento do discurso nacionalista e contestatório exacerbado na sociedade alemã, cujos subprodutos foram catalisadores para a eclosão da 2ª Guerra Mundial (Ciotta, 2022).

Com o advento da 2ª Guerra Mundial, conflito que a Liga das Nações por óbvio não obteve êxito em evitar, surgiu a necessidade de se estabelecer uma nova organização internacional geral. Reuniram-se, assim, o Presidente dos Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, e o Primeiro-Ministro Britânico, Winston Churchill, e assinaram a Carta do Atlântico (14 de agosto de 1941), a qual trazia princípios que até hoje constam na Carta das Nações Unidas. Após sucessivos encontros de ministros das relações exteriores das potências aliadas e dos seus chefes de governo, a ideia foi ganhando corpo, até que delegados de 50 nações (representando mais de 80% da população mundial) se reuniram em São Francisco, Califórnia, em 25 de abril de 1945, determinados a criar a organização, deliberando de forma que as diferenças porventura existentes fossem superadas. Após dois meses de trabalho, a Carta das Nações Unidas foi aprovada, por unanimidade, em 25 de junho de 1945, sendo assinada no dia seguinte (Tomova, 2014).

Após a ratificação da Carta pelos governos dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (França, Estados Unidos, Grã-Bretanha, China e a então União Soviética) e da maioria dos Estados signatários, a Organização das Nações Unidas passou formalmente a existir, em 24 de outubro de 1945 (Milestones..., 2023).

2.3 O Conselho de Segurança das Nações Unidas

O Conselho de Segurança é o principal órgão da ONU e, segundo a própria organização, tem a responsabilidade primária de manutenção da paz e segurança internacionais, cujas decisões do Conselho são mandatórias e todos os Estados-membros são obrigados a cumprir (United Nations, [s.d.]).

Por deliberação, o órgão age em nome de todos os Estados-membros. Para tal, o CSNU tem obrigação de agir de acordo com os propósitos e princípios das Nações Unidas: manter a paz e a segurança internacionais, desenvolver relações amistosas entre as nações, alcançar a cooperação internacional para resolver problemas internacionais e ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns. Além disso, tem a incumbência burocrática de submeter relatórios anuais (além dos especiais, quando necessário) para consideração da Assembleia Geral (United Nations, 1945). Portanto, apesar da Carta conceder grandes responsabilidades e poderes ao Conselho de Segurança, deixa explícita a obrigação de nortear-se por princípios, bem como “prestar contas” das suas ações aos demais Estados-membros.

Sem pairar qualquer dúvida, podemos afirmar que as decisões do Conselho de Segurança têm potencial de afetar a vida de milhões de pessoas, além de impactar profundamente os cenários em que possui atuação (Garcia, 2013). Basta observarmos os dispositivos contidos nos capítulos VI, VII, VIII e XII da Carta das Nações Unidas, nos quais estão elencadas as atribuições específicas do CSNU e que versam, respectivamente, sobre a solução pacífica das controvérsias; ações relativas a ameaças à paz, ruptura da paz e agressão; acordos regionais; e sistema internacional de tutela (United Nations, 1945).

Nos temas afetos à segurança internacional, estão previstos diversos mecanismos de solução das controvérsias entre as partes, inicialmente por meios pacíficos, como negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem e acordos. Não havendo desfecho por esses meios, a situação deverá ser submetida ao Conselho de Segurança, que poderá recomendar procedimentos ou métodos apropriados de solução. Quando houver ameaça à paz, ruptura dela e atos de agressão, o Conselho fará recomendações e decidirá sobre a tomada de medidas para o restabelecimento da paz e segurança internacionais, que podem, em um primeiro momento,

não envolver o emprego de forças armadas, incluindo o uso de sanções. Sendo essas inadequadas, poderá recorrer a operações com forças aéreas, navais ou terrestres, cujos meios os membros da ONU têm o compromisso de prover, por força do artigo 43 da Carta das Nações Unidas (United Nations, 1945).

As incumbências e o alcance das decisões do CSNU, previstas na Carta, são um demonstrativo claro da responsabilidade que recai sobre o órgão, de maneira que os critérios para a sua composição não podem ser um assunto periférico, justamente pela importância de que a temática se reveste.

2.4 O critério utilizado para a composição do Conselho de Segurança

A Organização das Nações Unidas é uma organização intergovernamental e não um país. Portanto, sem a autoridade de um governo mundial, é sobretudo uma instituição que se configura em espaço para o diálogo entre Estados soberanos e que, por meio de negociações e deliberações, “busca disciplinar a conduta desses Estados, mas não se propõe a assumir funções de supranacionalidade” (Garcia, 2013, p. 9-10). Apesar de não ser um Estado, a ONU tem papel fundamental como organização internacional, pois elas têm reconhecida importância na condução das relações internacionais contemporâneas, progressivamente abarcando temas que anteriormente eram restritos aos Estados (Seitenfus, 2004).

Partindo de premissas que abarcam o citado diálogo, o CSNU possui uma dinâmica de funcionamento que, em primeira análise, privilegia decisões oriundas do consenso obtido pelas deliberações do seu colegiado. Para tal, a composição do Conselho foi pensada de maneira que haja representatividade entre os Estados-membros, seguindo critérios previstos na Carta das Nações Unidas, e atualizados em 1963, por meio de Resolução da Assembleia Geral, cujos contextos apresentaremos na sequência.

O artigo 23 da Carta da ONU dispõe sobre o assunto composição. Atualmente, são 15 membros totais, sendo os 5 membros permanentes citados anteriormente, mais 10 membros não permanentes, eleitos pela Assembleia Geral para mandatos de dois anos, sem possibilidade de reeleição imediata, dos quais 5 cadeiras são renovadas a cada ano, de maneira que não haja uma mudança brusca, como haveria caso fossem trocados simultaneamente os 10 membros não permanentes. A escolha dos membros não permanentes deve seguir o critério de distribuição geográfica equitativa (United Nations, 1945).

A Resolução da Assembleia Geral n.º 1991 (XVIII), de 17 de dezembro de 1963, ampliou as cadeiras de 11 para as 15 atuais e disciplinou o padrão de distribuição, por critério

geográfico, das vagas dos 10 membros não permanentes: 5 para a África e Ásia; 1 para a Europa Oriental; 2 para a América Latina; e 2 para a Europa Ocidental e outros Estados (United Nations General Assembly, 1963). Ou seja, desde a criação da ONU, a única mudança significativa a qual o Conselho de Segurança foi submetido se trata justamente do aumento do número de cadeiras para os membros não permanentes (de 6 para 10), sem que a partir de então tenha havido qualquer atualização quantitativa ou qualitativa da sua composição.

Em 1945, os Estados-membros totalizavam 51 nações; hoje são 193. Da mesma forma, o mundo passou por diversas transformações, que serão abordadas na próxima subseção. A contestação da legitimidade e eficácia do Conselho de Segurança (a partir dos critérios atuais da sua composição) é um tema recorrente, devido à sua estrutura, que carece de atualização. Basta pontuar que a África e a América Latina não possuem cadeiras permanentes no Conselho. Por tais motivos e por toda a importância que o órgão tem no âmbito da paz e segurança internacional, a reforma do CSNU é um tema que merece ser amplamente debatido (Reforma...,2022).

2.5 Algumas mudanças no contexto internacional, desde a criação da Organização das Nações Unidas

A ONU está rumando para oitenta anos de existência e, inserida em um mundo globalizado e dinâmico, permanece com a estrutura do Conselho de Segurança praticamente imutável, como se a dinâmica presente em meados do século passado estivesse ainda presente.

O próprio contexto atual de segurança internacional é muito mais complexo do que foi há décadas, quando poderia ser pensado ou simplificado a partir da formação de dois blocos, liderados por duas potências (Estados Unidos e União Soviética), na esteira da Guerra Fria. Na contemporaneidade, porém, a comunidade internacional é desafiada por problemas e ameaças de grande complexidade, como o terrorismo em escala global e a amplificação da disponibilidade de armas de destruição em massa, envolvendo não apenas Estados, mas incluindo também atores não estatais (Kolodziej, 2005, p. 11-16).

Outro aspecto que pode ser aventado se refere às questões econômicas, pois há décadas o mundo convive com economias, antes periféricas, emergindo e adquirindo posição de destaque, com determinadas nações cada vez mais representativas e significativas no contexto internacional. Nesse sentido, citamos a ascensão e importância dos membros do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), dentre os quais o Brasil, a Índia e a África do Sul não são membros permanentes do Conselho de Segurança (Silva, 2013). Ou seja, os três países emergentes, que não têm assento permanente, além da importância econômica que eles vêm adquirindo nas últimas décadas, contam com significativa representação populacional e, no

caso de Brasil e África do Sul, ainda fazem parte de importantes continentes que não possuem membros permanentes no Conselho.

Não se limitando às questões geográficas, basta refletir e indagar acerca da não participação da Alemanha e do Japão como membros permanentes do CSNU. Por questões óbvias, não havia a mínima possibilidade de inclusão da Alemanha como membro permanente à época da criação da ONU, seja pela iniciativa belicista ao iniciar a 2^a Guerra Mundial ou, sobretudo, pelas ações empreendidas contra judeus e outras minorias antes e durante o conflito. Quanto ao Japão, como integrante do Eixo e, também, derrotado ao final da guerra, também seria incompatível tal pretensão. Contudo, Alemanha e Japão são hoje nações estáveis e com significativa importância econômica e militar, além de terem, após o término da 2^a Guerra Mundial e com o passar das décadas, adquirido e consolidado uma política externa de caráter pacifista.

Um ponto de vista interessante foi exposto pelo professor Antônio Celso Alves Pereira (2007), usando raciocínio puramente matemático para demonstrar a representação dos Estados-membros da ONU no CSNU. Na constituição inicial do Conselho, os seus 11 membros (5 permanentes e 6 não permanentes) representavam 21,56% dos então 51 Estados-membros das Nações Unidas. Utilizando a mesma metodologia do professor, com números atualizados, os atuais 15 membros do Conselho (5 permanentes e 10 não permanentes) representam hoje apenas 7,77% dos Estados-membros das Nações Unidas. Ou seja, pela ciência exata, não há como contrariar a constatação de que houve queda na representatividade da comunidade internacional no Conselho de Segurança, em termos proporcionais.

2.6 Possíveis reformulações do Conselho de Segurança, dos membros permanentes e do exercício do poder de voto

A fim de superar a atual (e por que não ultrapassada) fórmula de composição do CSNU, que para certos autores é considerada até mesmo desconexa da realidade, algumas iniciativas têm sido tomadas, desde a década de 1990, mesmo que não tenham até agora logrado êxito.

Na verdade, a reforma do Conselho de Segurança ganhou destaque nas discussões e projeção na agenda internacional a partir da gestão do Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, em 1992 (obviamente sem excluirmos iniciativas anteriores), em um momento em que havia a preocupação em “empreender esforços para dotar a ONU de condições para que ela pudesse cumprir os mandamentos de sua própria Carta” (Pereira, 2007, p. 3-4), além da manutenção do equilíbrio entre os seus diversos órgãos, simplificação de atividades e definição clara das funções das Agências da ONU. Contudo, é sabido dos óbices quanto à criação das condições políticas para a promoção de qualquer mudança mais profunda na composição do Conselho (Pereira, 2007).

Acerca do controverso assunto “reforma do CSNU” e de tais óbices, o diplomata Eugênio Vargas Garcia pontuou, de forma cirúrgica, o argumento daqueles que desejam procrastinar as discussões, ao alegarem a necessidade de “consultas adicionais”. Além das “consultas”, o processo de reformulação do Conselho não é simples, pois é necessária a aprovação por dois terços da Assembleia Geral, ser ratificada por dois terços dos Estados-membros e, passo não menos tortuoso, ser ratificada por todos os 5 membros permanentes do Conselho. Dessa forma, depreende-se que uma proposta de ampliação apenas terá chance de ser aprovada e ratificada se for resultado de amplo debate político e ações diplomáticas, sob pena real de rejeição. A fim de comprovar a complexidade, basta pontuar que a Assembleia Geral estabeleceu, em 1993, um Grupo de Trabalho de Composição Aberta para debater a reforma do Conselho de Segurança, o qual ficou ativo por 15 anos, sem que chegasse a qualquer conclusão prática (Garcia, 2013).

Quanto às iniciativas que partiram dos Estados-membros, uma das que merecem menção se refere ao chamado G4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão), que em 21 de setembro de 2004 organizou uma reunião de cúpula, em Nova Iorque, a qual resultou em comunicado à imprensa, quando o grupo argumentou a necessidade de reformulação das Nações Unidas, incluindo seu Conselho de Segurança, que deveria refletir as realidades do século presente, com necessidade do citado órgão ser “representativo, legítimo e eficaz”. Na prática, o grupo propunha o aumento do número de membros do CSNU, tanto não permanentes quanto permanentes, sendo os quatro países do grupo candidatos a ocupar cadeiras permanentes, condição que o G4 pontuava ser legítima também para o continente africano. A formalização dessa proposta de resolução foi apresentada em 2005. Contudo, ainda não foi levada para votação (Oliveira, 2017).

Outro momento importante sobre a reforma do CSNU, também ocorrido em 2005, por ocasião da celebração dos 60 anos das Nações Unidas, apresentou dois modelos possíveis, conforme Garcia (2013). O modelo A previa 6 novos assentos permanentes (sem direito a voto), mais 3 assentos não permanentes, com mandato de dois anos. O modelo B, por sua vez, não previa a ampliação dos assentos permanentes; contudo, criava uma terceira categoria, de 8 membros com mandatos mais longos, de quatro anos, com a possibilidade de renovação do mandato, além de acrescentar 1 assento não permanente com o tradicional mandato de dois anos (não renovável).

Pontuamos duas iniciativas importantes que alguns Estados-membros se propuseram a deliberar, dentre outras que poderíamos ter citado. O fato é que o assunto “reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas” esteve em pauta e é citado de forma recorrente, pelos diversos

argumentos até aqui expostos. Todavia, a complexidade do processo e a divergência de interesses parece obstar ou, até mesmo, impossibilitar qualquer tipo de iniciativa.

Ainda, há de se ponderar a importância que o poder de veto tem e que pode ser exercido por qualquer um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. O poder de veto é tema gerador de significativos debates, haja vista a importância que a prerrogativa de o exercer concede, pois apenas um membro (permanente) pode vetar uma resolução do Conselho de Segurança, mesmo que aprovada pelos outros 14 membros.

Quanto à emissão de resoluções pelo órgão, que foram por vezes demasiadamente demoradas, ou que simplesmente não foram emitidas, por ter havido o veto de um dos cinco membros permanentes (mesmo contrariando questão unânime entre os demais 14 membros), é bastante plausível o questionamento acerca inclusive da legitimidade que apenas um país tem para tomar uma decisão (unilateral), a qual deve ser recepcionada e aceita como deliberação de quase duas centenas de nações associadas às ONU.

Tal prerrogativa não é encontrada positivada de forma explícita em qualquer legislação das Nações Unidas com a palavra “veto”. O veto estará, na prática, sutil e implicitamente inserido no artigo 27 da Carta das Nações Unidas, o qual reza que “as decisões do Conselho de Segurança [...] serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes” (United Nations, 1945, p. 7).

A extinção do poder de veto ou a expansão dele para possíveis novos membros permanentes, em eventual reformulação e expansão do CSNU, tem sido discutida, também sem consenso, mas com tendência de reserva, por parte dos membros permanentes do Conselho. Para ratificar tal afirmação, citamos a declaração de representantes dos Estados Unidos que, sob a alegação de suposto desejo de preservação da “eficiência e a eficácia do Conselho, não consideram modificar a estrutura atual do poder de veto e consideram ‘improvável’ que sejam adotadas emendas à Carta concedendo o voto a novos membros” (Garcia, 2013, p. 122).

Ou seja, nos parece que qualquer tentativa que possa alterar o *status quo* do poder de veto pelos atuais membros permanentes do Conselho de Segurança poderá implicar em oposição à proposta que, conforme comentamos, necessita de ampla base de apoio e precisa ser ratificada por todos os países com poder de veto, pouco provável no contexto atual e em um horizonte curto ou médio de tempo. Nesse círculo vicioso que envolve tema tão relevante e, ao mesmo tempo, espinhoso, e que pela lógica atual dificilmente será alterado, o instituto do poder de veto confere amplos poderes aos membros permanentes, que podem exercer, de forma unilateral, suas vontades e convicções.

Sem a intenção de adentrar profundamente em uma área tão controversa, mas apenas como forma de reflexão, nos parece que a disparidade de poder de decisão (ou de não decisão) por parte dos membros permanentes do Conselho de Segurança, no exercício do poder de voto, é uma contradição com o que preceitua a própria Carta das Nações Unidas, na qual está expressamente declarado que “a organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros” (United Nations, 1945, p. 3).

3 Considerações finais

Desde o término da 2ª Guerra Mundial e a criação da ONU, a comunidade internacional passou por uma série de mudanças significativas nas diversas dimensões aqui citadas, que vão da econômica à militar, mas a composição do Conselho de Segurança continua praticamente imutável, alicerçado em um paradigma criado há quase oito décadas, imune às mudanças da conjuntura internacional, por mais significativas e relevantes que sejam.

A reforma do CSNU tem sido suscitada e debatida em ambientes políticos, acadêmicos, diplomáticos e até no próprio ambiente interno à organização, apesar das complexidades envolvidas e do fato de que, na prática, não houve legislação ou ação que alterasse a composição do Conselho. Contudo, o fato de haver discussões sobre o tema é um aspecto significativo, pois denota a contrariedade e o desconforto de diversos atores internacionais com os atuais critérios adotados na distribuição dos assentos permanentes e não permanentes. Assim, nos propusemos a analisar o atual critério de composição do Conselho de Segurança da ONU, discutindo se ele reflete a representatividade da comunidade internacional contemporânea.

Argumentamos que tanto a criação da Organização das Nações Unidas quanto a composição do Conselho de Segurança refletiram o balanço do poder no contexto pós 2ª Guerra Mundial e que apesar do acréscimo de membros não permanentes, ocorrido após Resolução de 1963, os critérios de composição do CSNU são atualmente questionáveis. Nessa esteira, tecemos considerações acerca das mudanças que a comunidade presenciou, nesse considerável intervalo de tempo, inclusive quanto ao padrão dos desafios envolvendo a segurança internacional.

Sobre a reformulação da composição do Conselho, fica claro que o tema foi debatido no âmbito interno da organização, tendo inclusive sido objeto de grupo de estudo; e, no âmbito dos Estados-membros, no exercício legítimo de provocação e proposição de alterações quantitativas e qualitativas do CSNU. Ainda, os debates acerca do complexo e controverso poder de voto dos membros permanentes do Conselho apontam que ele está ainda menos suscetível a mudanças, pelo menos em um horizonte mais próximo.

Dessa forma, tendo em vista os diversos argumentos aqui apresentados, convidamos novamente à reflexão: com todas as evoluções que o mundo presenciou ao longo de oito décadas, podemos afirmar que a composição do Conselho de Segurança reflete a atual representatividade das nações no âmbito da comunidade internacional?

Certamente não reflete, pois a situação imutável da composição do CSNU é um contrassenso ao analisarmos a própria postura das Nações Unidas, pois a organização tem sido absolutamente moderna ao lidar com temas complexos e de difícil consenso, como o aquecimento global, colocando-o no centro da sua pauta, de maneira dura e incisiva, exigindo o comprometimento dos Estados-membros com a questão. Ao mesmo tempo, a ONU tem sido arcaica no debate do assunto abordado no presente artigo. Nos parece que a reforma do Conselho de Segurança não tem a mesma relevância que outras temáticas, pois até o presente momento ela está restrita aos debates e às infundáveis “consultas”.

Cabe o esclarecimento de que não oferecemos uma sugestão de alteração de um sistema tão complexo e atualmente inflexível, até porque um trabalho acadêmico jamais poderia ter tal pretensão, pois qualquer proposta minimamente plausível deverá partir de discussões políticas e negociações diplomáticas de alto nível. A questão aqui levantada passa pela necessidade de se debater acadêmica e institucionalmente uma temática cuja relevância está fora de discussão e que, aos moldes de outras pautas tidas como prioritárias pela ONU, a reformulação do seu Conselho de Segurança deveria também ser prioridade, sob pena de que, aos poucos, seu principal órgão seja minado pela falta de credibilidade, advindo de uma representatividade absolutamente descolada da realidade.

Referências

BENTO, M.; PENHA, T.; COSTA, T. A evolução do conceito de segurança e sua inserção nas Relações Internacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 10., 2018, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo, SP: FLCH/USP, 2018. v. 1. p. 1-20. Disponível em: https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1535660084_ARQUIVO_AEVOLUCAO DO CONCEITO DE SEGURANCA E SUA INSERCAO NAS RELACOES INTERNACIONAIS.pdf. Acesso em: 29 jan. 2025.

CIOTTA, A. L. **O Brasil na Segunda Guerra Mundial:** História e memórias. Florianópolis: FAPOM, 2022.

GARCIA, E. V. **Conselho de Segurança das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2013.

KOLODZIEJ, E. A. **Security and International Relations.** New York: Cambridge University Press, 2005.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MILESTONES in UN history 1941-1950. **United Nations**, The United Nations is Created, its Charter Ratified, 2023. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un/1941-1950>. Acesso em: 27 fev. 2024.

OLIVEIRA, V. W. M. **O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU entre os Governos Itamar e Lula**. 2017. 71 f. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) — Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/26591/3/BrasilReformaConselho.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2024.

PEREIRA, A. C. A. Apontamentos sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: ENCONTRO PREPARATÓRIO DO CONPEDI, 16., 2007, Campos dos Goytacazes. **Anais** [...]. Campos dos Goytacazes: FDC, 2007. http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/campos/_integra_campos.pdf. Acesso em: 27 fev. 2024.

REFORMA do Conselho de Segurança das Nações Unidas. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 15 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/delbrasonu/paz-e-seguranca-internacional/reforma-do-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 28 fev. 2024.

SEITENFUS, R. Da esperança à crise: as organizações internacionais frente ao direito e ao poder. In: Comité Jurídico Interamericano (Org.). **Curso de Derecho Internacional XXX**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2004, v. 1, p. 223-241.

SILVA, R. C. M. Os BRICS: considerações sobre os novos atores globais no século XXI. **RARI – Revista Acadêmica de Relações Internacionais**, v. 1, n. 3, jul. 2013. Disponível em: <https://rari.paginas.ufsc.br/files/2013/07/RARI-Completa1.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2024.

THE LEAGUE of Nations. **United Nations**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ungeneva.org/en/about/league-of-nations/overview>. Acesso em: 27 fev. 2023.

TOMOVA, N. **History and Structure of the United Nations**. Bologna: University of Bologna, 2014.

UNITED NATIONS. **United Nations Charter**, 1945. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2024.

UNITED NATIONS. **United Nations Security Council**, Peace and Security, [s.d.]. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/>. Acesso em: 14 abr. 2024.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Eighteenth Session - Questions of equitable representation on the Security Council and the Economic and Social Council. **Resolution 1991 (XVIII)**, 17 dez. 1963. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WMP%20A%20RES%201991A%20XVIII.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2024.

Data de submissão: 29 de setembro de 2024

Data de aceite: 4 de dezembro de 2024