

## Propostas e Grupos da Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>1</sup>

Proposals and Groups of the Reform of the Security Council of the United Nations

Kelvin Marchioro<sup>2</sup>

### RESUMO

*O Conselho de Segurança das Nações Unidas é a instituição internacional mais importante no que toca à segurança e paz mundial. A reforma deste órgão para seu funcionamento efetivo, democrático e transparente é um dos temas mais relevantes da política mundial. O presente artigo busca apresentar uma breve descrição histórica dos processos e grupos que atuam nessa questão.*

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

### ABSTRACT

*The UN Security Council is the most important international institution when it comes to security and world peace. The reform of this body for its effective, democratic and transparent functioning is one of the most important issues of world politics. This article aims to provide a brief historical description of the processes and groups working on this issue.*

**Keywords:** reform of the Security Council; G-4; United Nations.

A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas é a questão mais debatida e talvez a mais importante quando se fala sobre a reforma da ONU como uma organização que demanda maior transparência, eficiência e legitimidade perante a comunidade internacional.

A tentativa de reforma do Conselho de Segurança é um processo que ocorre relativamente desde a fundação da Organização em 1945. Diz-se relativamente por dois motivos: apenas uma reforma efetivamente ocorreu na estrutura, ou melhor, no número de membros do Conselho até hoje (VIOTTI, 2010, p. 84) e porque o período da Guerra Fria representou o pior momento na história do funcionamento desse órgão da ONU,

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 24 de novembro de 2013 e aceito para publicação em 02 de fevereiro de 2014.

<sup>2</sup> Graduando em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Curitiba, Curitiba, Brasil. Conjuntura Global, Curitiba, Vol.2, n.4, out./dez., 2013, p. 244-252.

quando ele praticamente permaneceu paralisado e os movimentos em prol de sua alteração e melhoria tiveram pouco poder de manobra.

Durante a primeira década de existência da ONU o número de membros praticamente não se alterou. Entre 1946 e 1954 dos 31 países que buscaram entrar na Organização, apenas nove foram admitidos. A dificuldade de ingresso ocorria em vista do uso do poder de veto que cada membro fazia contra um país que os outros membros permanentes indicavam ou apoiavam conforme a divisão dos blocos Leste-Oeste. Em vista desse uso abusivo do veto, nenhuma proposta de reforma do Conselho de Segurança foi sugerida durante o período (BOURANTONIS, 2005, p. 10).

O descontentamento de outros Estados com a política preferencial das eleições de novos membros não permanentes em conjunto com o processo de descolonização de países da Ásia e da África acabou por fomentar movimentos que defendiam uma reforma do Conselho de Segurança. A pressão sobre os cinco permanentes (EUA, Inglaterra, França, URSS e China) levou-os a abandonarem sua política de não aceitação de novos membros em 1955, procedendo a uma aprovação gradual de novos Estados na Organização. Em 1960, dos 51 membros originários de 1945, o número total de Estados que aderiram à Carta das Nações Unidas subiu para 99.<sup>3</sup>

Em 1956, durante a 11<sup>a</sup> Sessão da Assembleia Geral, pela primeira vez desde a fundação da ONU foi levantada a proposta de aumento do número de membros do Conselho de Segurança. Um total de dezessete países apresentou um projeto de resolução que emendava os artigos 23 e 27 da Carta da ONU. A proposta acrescentava dois novos assentos não permanentes no Conselho, além do aumento de membros no Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e de juízes na Corte Internacional de Justiça (CIJ). Os países que formularam a proposta de resolução - dezesseis da América Latina mais a Espanha - acreditavam que o acréscimo de apenas duas novas cadeiras facilmente convenceria os Cinco Permanentes em vista da pouca modificação na estrutura do Conselho, e também agradaria aos demais Estados-membros, principalmente da Ásia e da África que defendiam a reforma do órgão (BOURANTONIS, 2005, p. 13).

---

<sup>3</sup> ONU. **Growth in United Nations membership, 1945-present.** Disponível em: <<http://www.un.org/en/members/growth.shtml>>. Acesso em: 23 nov. 2013. Conjuntura Global, Curitiba, Vol.2, n.4, out./dez., 2013, p. 244-252.

Mesmo com a diminuta mudança proposta, os países reunidos na Assembleia Geral não aprovaram a resolução. Da 11<sup>a</sup> até a 18<sup>a</sup> Sessão da Assembleia Geral em 1963, o projeto dos países latino-americanos não foi aceito. Além do fato de o período ter representado uns dos ápices da divisão política da Guerra Fria, a persistência da União Soviética em concordar com uma reforma do número de membros do Conselho de Segurança apenas quando fosse resolvida a questão da representatividade do governo da China<sup>4</sup> (CAMPOS et al., 1999, p. 238) retardou por sete anos qualquer chance de uma alteração no órgão da ONU (BOURANTONIS, 2005, p. 15).

Cientes de que a posição soviética para uma alteração do Conselho de Segurança não era baseada na questão da representação da China, mas verdadeiramente na dificuldade que a URSS teria para ter membros temporários que apoiassem seu regime caso a reforma fosse feita, países da África e da Ásia tomaram medidas específicas para se unirem em um grupo exclusivo que faria frente à divisão Leste-Oeste. Em 1961 os países desses dois continentes se reuniram em uma cúpula na cidade de Belgrado, Sérvia, e formaram o chamado Movimento Não-Alinhado (MNA)<sup>5</sup>. Essa coalizção de Estados, a maioria de nações em desenvolvimento, desejava atuar em conjunto para ter uma representação mais forte no cenário internacional, promovendo conferências nas quais fortaleceriam seus laços e interesses com políticas comuns (BOURANTONIS, 2005, p. 14 e 17).

Em 10 de dezembro de 1963, os países latino-americanos apresentaram novamente seu projeto de resolução com o aumento de duas vagas não permanentes no Conselho de Segurança. Três dias depois, 37 países integrantes e simpatizantes do MNA também apresentaram seu próprio projeto de reforma do órgão, com o acréscimo de quatro vagas temporárias para o Conselho. Após longas discussões e consultas com os membros de cada grupo, a Assembleia Geral adotou o projeto dos membros do MNA. Com enorme dificuldade, os países da Ásia e da África também conseguiram vencer a barreira apresentada pela URSS quando esta alegava que uma reforma só seria possível

---

<sup>4</sup> O país se encontrava em guerra civil pelo controle do governo nacional. Em 1949 foi declarada a República Popular da China, movimento comunista que depôs o governo anterior, isolando-o na Ilha Formosa, atual Taiwan (República da China).

<sup>5</sup> NAM. **The Non-Aligned Movement:** Description and History. Disponível em: <<http://www.nam.gov.za/background/history.htm>>. Acesso em: 23 nov. 2013. A primeira reunião do grupo, fundada na ideia de um conjunto de países não partidários do Leste ou Oeste, ocorreu seis anos antes, em 1955, na cidade de Bandung, Indonésia. A conferência contou com a presença de 29 Estados, em sua maioria ex-colônias dos continentes asiático e africano.

Conjuntura Global, Curitiba, Vol.2, n.4, out./dez., 2013, p. 244-252.

com a oficialização de qual governo representava a China (BOURANTONIS, 2005, p. 19-22).

O projeto de reforma escolhido foi do aumento de onze para quinze novos membros no Conselho de Segurança (quatro novas vagas temporárias de dois anos). Com a Resolução 1991A, o modelo de acréscimo de novos membros da África e da Ásia foi escolhido para ser ratificado em setembro de 1965 (BOURANTONIS, 2005, p. 22-23).

Após esse efetivo sucesso, apenas por volta do início dos anos 90, com o fim da Guerra da Fria, da dissolução da União Soviética e das paralisações do Conselho de Segurança, é que o tema da reforma do número de membros no referido órgão tomou novo fôlego (VIOTTI, 2010, p. 84).

Em que pese o conflito das ambições ideológico-políticas do período tivesse chegado ao fim, e o Conselho de Segurança retomado sua funcionalidade original esperada – manutenção da paz e da segurança internacionais sem o excessivo uso do poder de veto – fato é que a revitalização do mesmo não gerou maior eficácia. A percepção crescente foi a de que o sistema do órgão só alcançaria seus objetivos principais se pudesse gerar em sua composição e estrutura a realidade política e econômica da comunidade internacional. A simples ampliação dos membros não permanentes, como ocorrera em 1965, não era suficiente (VIOTTI, 2010, p. 85).

Em 1993, a Assembleia Geral criou o “Grupo de Trabalho de Composição Aberta sobre a Questão da Representação Equitativa e Aumento da Composição do Conselho de Segurança e Outros Assuntos Relativos ao Conselho de Segurança”, mais simplificada e conhecido pela sigla em inglês OEWG<sup>6</sup>. A função do grupo era formular e debater uma série de propostas para a reforma do Conselho de Segurança (VIOTTI, 2010, p. 86).

Os debates nesse grupo apresentaram enormes dificuldades para a criação de um consenso entre os membros. Tanto por divergências entre os participantes como pela estrutura interna de tomada de decisões. Os últimos relatórios do OEWG recomendavam uma reforma do Conselho de Segurança baseada na transitoriedade dos mandatos, sempre seguida de avaliações e revisões da atividade realizada pelo país eleito para o assento. A transitoriedade tinha até quatro modalidades de eleição:

---

<sup>6</sup> Open-Ended Working Group  
Conjuntura Global, Curitiba, Vol.2, n.4, out./dez., 2013, p. 244-252.

mandatos de longa duração sujeitos a uma revisão não programada, com possibilidade de revogação da vaga; mandatos com prazo maior que dois anos, com oportunidades de reeleição; mandatos com duração maior que dois anos, mas sem reeleição e mandatos de dois anos, mas sem reeleição sucessiva (VIOTTI, 2010, p. 89-90).

O OEWG, em 2008, após quinze anos de discussões repletas de desacordos e debates pouco relevantes, passou a ser abandonado pelos países interessados na reforma. Em seu lugar, as conversas no plenário informal da Assembleia Geral começaram a reunir os movimentos e alinhamentos mais fortes (TARRAGÔ, 2010, p. 31).

Com o gradual abandono do OEWG, de 2009 para cá os Estados-membros interessados na ampliação do Conselho de Segurança, ou mesmo as nações preocupadas apenas com a maior eficiência do mesmo, passaram a reforçar grupos específicos de atuação em prol de seus interesses individuais ou segmentários.

Atualmente existem basicamente sete grupos que debatem com maior ou menor intensidade as propostas de reforma do Conselho de Segurança, são eles: o G-4, o UfC, a UA, o S5, o L.69, o P5 e, nem tanto pela reforma, mas antes pela quase neutralidade de opinião, a genericamente denominada “Maioria Silenciosa” (TARRAGÔ, 2010, p. 35).

O G-4 - formado pelas potências Japão e Alemanha de um lado, e pelos emergentes Índia e Brasil de outro - tem origem em propostas comuns de reforma do Conselho de Segurança apresentadas desde 2004. A qualidade de novos membros defendida pelo grupo é o de assentos permanentes e não permanentes. Uma das propostas apresentadas pelo G-4 e outros 28 países, em 2005, estabelecia a criação de dez novos assentos no Conselho de Segurança (VIOTTI, 2010, p. 87-88).

Antes da criação do chamado UfC, em 1997 o Presidente em exercício da Assembleia Geral, Ismail Razali, apresentou um projeto de ampliação do Conselho de Segurança, baseado em critérios regionais, que acrescentaria cinco novos assentos permanentes e quatro outros assentos não permanentes. Buscando vetar o desenvolvimento dessa reforma, um conjunto de países liderados por Egito, México, Itália e Paquistão reuniram-se em um grupo chamado *Coffee Club*; das pressões exercidas por este grupo resultou que o projeto de Razali não foi capaz de se sustentar e foi abandonado (VIOTTI, 2010, p. 87). O caso é digno de nota em razão da resolução A/RES/53/30 apresentada em 1998, após o insucesso da operação, quando ficou Conjuntura Global, Curitiba, Vol.2, n.4, out./dez., 2013, p. 244-252.

decidido que quaisquer propostas de alterações no Conselho de Segurança por meio de resoluções deveriam se condicionadas à aprovação de uma maioria de dois terços da Assembleia Geral. A consequência direta da resolução foi o aumento da dificuldade de uma proposta de reforma para o Conselho de Segurança alcançar sucesso (MENEZES, 2010, p. 243).

Com o surgimento do G-4, o antigo *Coffee Club* transformou-se no chamado UfC (*Uniting for Consensus*)<sup>7</sup> e passou a rivalizar com as propostas do G-4 (VIOTTI, 2010, p. 88). A maioria dos integrantes do UfC, os principais ainda sendo aqueles do grupo predecessor, são em sua maioria nações que competem no cenário internacional com os países do “Grupo dos Quatro”. Contra o Brasil há a Argentina e o México. O Paquistão é contra a Índia. A Coreia do Sul se opõem ao Japão. E a Espanha e a Itália reprovam a entrada da Alemanha no CSNU (TARRAGÔ, 2010, p. 34).

No mesmo ano em que o G-4 apresentou sua primeira proposta de reforma do Conselho de Segurança, o UfC lançou seu projeto recomendando a ampliação do número de assentos para dez novas vagas não permanentes com mandatos de dois anos. (VIOTTI, 2010, p. 88). O UfC atua de forma a barrar uma reforma inclinada nas propostas do G-4, usando de certa procrastinação ao colocar em debate fatores burocráticos como pré-condições de negociação ou mesmo exigindo fórmulas decisórias para a escolha final que a Assembleia Geral tomaria, como o aumento dos dois terços de votos necessários para emendas à Carta (TARRAGÔ, 2010, p. 32).

O terceiro grupo, na verdade uma organização internacional, é a União Africana, também conhecida como “Grupo Africano” (MENEZES, 2010, p. 244). Em 2005, quando os projetos do G-4 e do UfC também foram apresentados, os países membros da UA expuseram seu plano de reforma do Conselho. Onze novos assentos seriam criados: seis permanentes (com as mesmas prerrogativas dos membros permanentes atuais e com total direito ao poder de veto) e cinco não permanentes.

Em 2006 o grupo S5 (*Small Five*), composto por Cingapura, Costa Rica, Jordânia, Liechtenstein e Suíça, lançou seu projeto de reforma do Conselho de Segurança, mas diferentemente dos projetos apresentados até então pelo G-4, UfC e UA, o S5 sugeriu

---

<sup>7</sup> Entre os países que participam ativamente, ou apenas apoiam o grupo, estão: Argentina, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Espanha, Itália, Malta, México, Paquistão, São Marino e Turquia. *Conjuntura Global*, Curitiba, Vol.2, n.4, out./dez., 2013, p. 244-252.

apenas alterações dos métodos de trabalho do Conselho. Nesse quesito, os integrantes do *Small Five* participam do rol de países que acredita que o Conselho de Segurança pode se tornar mais efetivo sem que haja sua ampliação de membros (VIOTTI, 2010, p. 88).

Por volta de 2007 o grupo L.69<sup>8</sup>, apresentou à Assembleia Geral uma resolução com a proposta de dar maior mobilidade e relevância nas discussões sobre a reforma do Conselho de Segurança. Com vinte Estados membros originariamente reunidos, e posterior ampliação para vinte e sete, este grupo se identifica pela comunhão da necessidade de reforma do Conselho de Segurança, mas não necessariamente na aproximação ou unanimidade de qual modalidade de reforma que deve ser feita. Entre 2007 e 2008 a participação efetiva e apoio de alguns países oscilavam entre quarenta a cinquenta membros, sendo porta-voz da conjunção a Índia, com relativa liderança do Brasil e da África do Sul (TARRAGÔ, 2010, p. 37).

O P5<sup>9</sup> representa os membros permanentes do Conselho de Segurança desde a fundação das Nações Unidas em 1945. Ainda que não configurem um grupo com proposta de reforma do órgão que coordenam com maior poder pelo direito de veto, têm considerável relevância nos debates dos grupos já referidos, vez que a aprovação de qualquer forma de alteração da composição do CSNU implicaria diretamente no interesse e opinião que esses países possuem.

A chamada “Maioria Silenciosa” se refere a um número indeterminado de outras nações que não têm interesse, ou o têm em baixíssima escala, na reforma do Conselho de Segurança. Há uma variação entre 25 e noventa nações que proporcionavam fraca participação no OEWG e nas discussões referentes à reforma durante a Assembleia Geral, respectivamente. Considerando os atuais 193 Estados membros das Nações Unidas, o número aproximado de 90 países que não apresenta significativo interesse nas discussões da reforma do Conselho de Segurança, é fator importantíssimo no resultado final que se almejava na Assembleia Geral para o número de dois terços de votos necessários para a aprovação de uma emenda na Carta da ONU. Considerando-se que os

---

<sup>8</sup> ONU. A /61/L.69/Rev.1. Disponível em: < <http://www.undemocracy.com/A-61-L.69-Rev.1.pdf> >. Acesso em: 23 nov 2013. O nome faz referência à resolução que os países integrantes do grupo apresentaram na 61ª Sessão da Assembleia Geral em setembro de 2007, a resolução A/61/L.69.

<sup>9</sup> *Permanent Five*, i.e., os Cinco Permanentes.

Conjuntura Global, Curitiba, Vol.2, n.4, out./dez., 2013, p. 244-252.

outros cento e poucos Estados se dividem entre três grandes grupos<sup>10</sup> de reforma, fica evidente a importância que essa Maioria Silenciosa representa no sucesso de qualquer tentativa real de uma reforma do órgão mais importante da Organização (TARRAGÔ, 2010, p. 35).

A reforma do Conselho de Segurança é um projeto cujo apoio internacional beira à unanimidade. Os países que integram a ONU, ou virtualmente a totalidade da sociedade internacional, concordam com a necessidade de se melhorar o Conselho de Segurança em questões de legitimidade, eficiência, representatividade e transparência. O grande desafio, assim, não é convencer da necessidade da reforma do Conselho de Segurança, mas antes convencer qual reforma exatamente deve ser feita.

### Referências Bibliográficas

- BOURANTONIS, Dimitris. *The History and Politics of UN Security Council Reform*. Oxfordshire: Routledge Taylor & Francis Group, 2005.
- CAMPOS, João Mota de (Coor.). *Organizações Internacionais: Teoria Geral. Estudo Monográfico das Principais Organizações Internacionais de que Portugal é Membro*. 1. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999
- MENEZES, Wagner. *Reforma da Organização das Nações Unidas: Perspectivas & Proposições a Partir do Direito Internacional*. In: LOPES, Maria Marta Cezar et al. *IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - IV CNPEPI "O Brasil no Mundo que vem aí" Reforma da ONU*. Brasília: FUNAG, 2010.
- NAM. *The Non-Aligned Movement: Description and History*. Disponível em: <<http://www.nam.gov.za/background/history.htm>>. Acesso em: 23 nov 2013.
- ONU, A /61/L.69/Rev.1. Disponível em: < <http://www.undemocracy.com/A-61-L.69-Rev.1.pdf> >. Acesso em: 23 nov 2013.
- ONU. *Growth in United Nations membership, 1945-present*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/members/growth.shtml>>. Acesso em: 23 nov 2013.

---

<sup>10</sup> O G4 com algo em torno de 32 (os quatro principais mais 28 países que apoiaram a proposta do grupo em 2005), o UfC com doze integrantes principais e outros apoiadores e o L.69 com um número entre quarenta a cinquenta membros.  
Conjuntura Global, Curitiba, Vol.2, n.4, out./dez., 2013, p. 244-252.

TARRAGÔ, Piragibe. *A Reforma da ONU: a Comissão de Construção da Paz e Ampliação do Conselho de Segurança*. In: LOPES, Maria Marta Cezar et al. *IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - IV CNPEPI "O Brasil no Mundo que vem aí" Reforma da ONU*. Brasília: FUNAG, 2010.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. *A Reforma das Nações Unidas*. In: LOPES, Maria Marta Cezar et al. *IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - IV CNPEPI "O Brasil no Mundo que vem aí" Reforma da ONU*. Brasília: FUNAG, 2010.