



André de Oliveira Gordinho

**A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas –
uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos
membros permanentes**

Dissertação com vista à obtenção do grau de
Mestre em Direito na especialidade de Direito
Internacional e Europeu

Orientador:

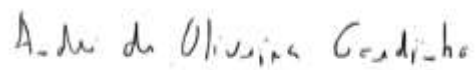
Doutor Mateus Kowalski, Professor Convidado da Nova School of Law

março de 2022

Declaração Antiplágio

Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

André de Oliveira Gordinho



A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

Agradecimentos

São dois os agradecimentos. Para o professor Mateus Kowalski por ter aceite ser o meu orientador e por todas as contribuições que foi dando ao longo da elaboração da presente dissertação. Outro, para todos aqueles que, direta ou indiretamente, me ajudaram nesta jornada. O meu mais sincero agradecimento a ambos.

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

Declaração de Conformidade

O corpo da dissertação, incluindo espaços e notas, ocupa um total de 148.704 carateres.

Resumo

Criadas, em 1945, para evitar os horrores da guerra, as Nações Unidas têm como um dos seus principais objetivos a manutenção da paz e da segurança internacionais. Para tal, foi atribuído ao Conselho de Segurança a responsabilidade principal no âmbito da paz e da segurança internacionais. No entanto, devido aos impasses que se verificam no processo de tomada de decisão, ao longo dos anos, o Conselho de Segurança tem sido alvo de críticas, quer quanto à sua falta de representatividade quer quanto às prerrogativas que os seus cinco membros permanentes usufruem. Neste sentido, torna-se fundamental proceder a uma reforma do Conselho de Segurança, uma vez que o sucesso das Nações Unidas está umbilicalmente ligado à eficácia de atuação deste órgão. Assim, analisando as propostas e os estudos que têm surgido, a presente dissertação visa contribuir para um debate que a todos nos diz respeito, no sentido em que as Nações Unidas continuam a ser a instituição multilateral que melhor garante uma ordem internacional baseada no Direito Internacional.

Palavras-chave: Diretório Internacional, Conselho de Segurança, Segurança Coletiva, Reforma do Conselho de Segurança, Composição, Veto.

Abstract

Founded in 1945 to save the succeeding generations from the scourge of war, the United Nations aims to maintain international peace and security. Accordingly, it was conferred on the Security Council the primary responsibility for the maintenance of international peace and security. However, due to obstacles affecting the decision-making process, the Security Council has been a target of criticism, pointing out the lack of representativeness and the privileged position of the five permanent members. Subsequently, it is fundamental to reform this organ once the success of the Organization, as a whole, is closely linked to the effectiveness of the Security Council. Thus, by analyzing the different proposals and studies on the reform of the Security Council, the present work tries to contribute to a debate that concerns us all, once the United Nations remains the international organization that best guarantees an international order based on international law.

Keywords: International Directorate, Security Council, Collective Security, Reform of the Security Council, Composition, Veto.

Índice

| | |
|---|------------|
| Declaração Antiplágio | I |
| Agradecimentos | II |
| Declaração de Conformidade | III |
| Resumo | IV |
| Abstract | V |
| 1. Introdução | 1 |
| 2. O Diretório Internacional - a mesma ideia em três momentos..... | 3 |
| 1.1 Congresso de Viena (1814-1815)..... | 3 |
| 1.2 Conferência de Paz de Paris (1918-1919) | 6 |
| 1.3 Conferência de São Francisco (1945)..... | 14 |
| 3. O Conselho de Segurança e o Sistema de Segurança Coletivo: da letra da Carta das Nações Unidas à prática observada..... | 21 |
| 3.1. O Conselho de Segurança..... | 21 |
| 3.2. O sistema de segurança coletivo..... | 28 |
| 3.3. A prática observada | 32 |
| 4. Reforma do Conselho de Segurança | 35 |
| 4.1. Composição do Conselho de Segurança..... | 37 |
| 4.1.1. A dimensão do Conselho de Segurança | 37 |
| 4.1.2. A representação regional | 39 |
| 4.1.3. As categorias de membros do Conselho de Segurança | 41 |
| 4.2. A questão do poder de veto | 46 |
| 5. Conclusão | 54 |
| Bibliografia..... | 59 |
| Anexo 1 – Composição dos grupos regionais para eleição dos membros não-permanentes do Conselho de Segurança | 62 |

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

Anexo 2 – Evolução do ratio entre o número de Estados membros de um determinado grupo regional e o número de lugares atribuídos a esse grupo no Conselho de Segurança, entre 1965 e 2022..... 65

Anexo 3 – Evolução do ratio entre o número de Estados membros elegíveis para um lugar não permanentes e o número de lugares permanentes no Conselho de Segurança 66

Anexo 4 – Número de projetos de resolução vetados por ano 67

Anexo 5 – Número de vetos por membro permanente por ano..... 68

1. Introdução

Apostados em poupar as gerações vindouras dos horrores da guerra, os líderes Aliados decidiram romper com a ordem internacional estabelecida no final da Primeira Guerra Mundial e, conseqüentemente, substituir a Sociedade das Nações por uma nova organização internacional, as Nações Unidas. À semelhança da sua antecessora, as Nações Unidas têm a manutenção da paz e da segurança internacionais como o seu principal objetivo, mas, contrariamente à Sociedade das Nações, possuem uma estrutura mais eficiente e dotada de mais poderes. Por conseguinte, para manter a paz e a segurança internacionais, a Carta das Nações Unidas prevê o estabelecimento de um sistema de segurança coletiva centrado no Conselho de Segurança, onde quinze membros decidem sobre o recurso ao uso da força nas relações internacionais, sendo que a China, os Estados Unidos da América (doravante “EUA”), a França, o Reino Unido e Rússia são membros permanentes e usufruem de um direito de veto.

No entanto, a realidade internacional atual é substancialmente diferente da de 1945. Ao longo das últimas décadas, ocorreram alterações nas relações de poder, com os centros de poder a multiplicarem-se, surgiram novas ameaças, como, por exemplo, a proliferação nuclear, o terrorismo internacional, o aumento do número de conflitos intraestaduais e a crise climática, e, por outro lado, no seio das Nações Unidas, o número de Estados membros ascendeu a cento e noventa e três.

Não obstante esta nova realidade, o Conselho de Segurança manteve a mesma estrutura e, por isso, tem sido alvo de críticas, quer porque a sua composição atual não promove uma representação equilibrada das diferentes regiões quer porque o estatuto de membro permanente, em alguns casos, não mais reflete a condição internacional daqueles que usufruem dessa prerrogativa e do poder de veto que lhe está associado. Desta forma, a reforma do Conselho de Segurança, que se encontra na agenda da Assembleia Geral desde 1979, torna-se fundamental, pois só através de ajustamento estrutural às novas circunstâncias internacionais será possível a este órgão ter uma maior legitimidade e um maior apoio junto da comunidade internacional e, por conseguinte, ser mais eficaz na sua atuação.

Deste modo, a presente dissertação procura analisar as insuficiências da estrutura e funcionamento do Conselho de Segurança e, conseqüentemente, identificar as reformas na composição e no poder de veto dos membros permanentes que seriam necessárias para

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

que aquele órgão das Nações Unidas pudesse exercer plenamente a sua responsabilidade principal no âmbito da paz e da segurança internacionais, conforme estabelecido no artigo 24.º da Carta das Nações Unidas.

Assim, num primeiro momento, tendo como pano de fundo a historiografia das ordens internacionais estabelecidas em Viena, em 1815, em Paris, em 1919 e, por fim, em São Francisco, em 1945, procurar-se-á ver como o diretório internacional, enquanto elemento estrutural daquelas ordens internacionais, foi evoluindo e se foi adaptando às diferentes realidades internacionais. Embora reconhecendo a existência de diretórios internacionais em diferentes domínios, nomeadamente, no económico-financeiro, através do G7, inicialmente G8, criado em 1975, ou do G20, que surgiu no seguimento da crise financeira de 2008, esta análise parte da premissa que o Conselho de Segurança é ainda o diretório internacional formal no que respeita à manutenção da paz e da segurança internacionais. Posteriormente, num segundo momento, analisar-se-ão, por um lado, a forma como a Carta das Nações Unidas prevê o Conselho de Segurança, enquanto órgão com a principal responsabilidade no âmbito da paz e da segurança internacionais e, por outro lado, os mecanismos alternativos que foram sendo desenvolvidos para ultrapassar as falhas procedentes não apenas da não implementação plena do articulado mas também da estrutura de poder que os membros fundadores, com destaque particular para os EUA, o Reino Unido e a União Soviética, organizaram na Carta das Nações Unidas, de modo a garantirem a manutenção do poder dos cinco membros permanentes e, por outro lado, que o Conselho de Segurança não seria utilizado contra nenhum deles. Por último, observar-se-á de que modo os dois aspetos mais estruturais e, simultaneamente, mais controversos da reforma do Conselho de Segurança, isto é, a sua composição e o poder de veto dos membros permanentes, têm sido abordados quer pelos Estados membros das Nações Unidas quer pela doutrina.

A presente dissertação pretende, pois, situar e contribuir para o debate sobre a reforma do Conselho de Segurança. Este debate, que tem conhecido recentemente algum recrudescimento entre os Estados Membros, é da maior importância para garantir a centralidade das Nações Unidas na prevenção e resolução de conflitos e na manutenção da paz e da segurança internacionais. No quadro do elevado nível de conflitualidade a que hoje se assiste, e com todas as suas insuficiências, as Nações Unidas são ainda a plataforma multilateral que melhor garante uma ordem internacional baseada no Direito Internacional face a um estado de anarquia internacional.

2. O Diretório Internacional - a mesma ideia em três momentos

Adriano Moreira defende que “(é) precisamente a guerra que constitui o ponto central de toda a problemática relacionada com a possibilidade de estabelecer não apenas regras que os poderes políticos devem observar, mas, também, e principalmente, o estabelecimento de um mecanismo qualquer que permita tornar essas regras respeitadas e obrigatórias” (Moreira 2016: 117). Por outras palavras, a guerra em larga escala pode propiciar ruturas e transições na evolução da ordem internacional.

Desde o fim das chamadas Guerras Napoleónicas, que culminariam com o Congresso de Viena (1814-1815), até aos dias de hoje, a comunidade internacional já assistiu ao estabelecimento de três ordens internacionais distintas. Todavia, o facto de terem sido estabelecidas em conjunturas diversas não impede que se verifiquem elementos de continuidade, como, por exemplo, o diretório das grandes potências. Assim, sem descurar outros aspetos, também, relevantes, valerá a pena analisar de que forma cada uma das diferentes ordens integra esse elemento, de acordo com o qual é reconhecido a um reduzido grupo de Estados, considerados, política, em grande medida devido à sua capacidade militar, e juridicamente, grandes potências, o poder de deliberar em nome daquilo que consideram ser um interesse comum da comunidade internacional.

1.1 Congresso de Viena (1814-1815)

Reunidos em Viena, entre 11 de novembro de 1814 e 9 de junho de 1815, os representantes dos “Quatro Grandes”, Metternich, Talleyrand, Castlereagh e Alexandre I, procederam à definição de um novo equilíbrio geral no continente europeu. De uma forma geral, este novo equilíbrio, do qual resultou um novo mapa político na Europa, destacando-se, particularmente, a Europa Central, onde a Prússia aumentou os seus domínios, através da anexação da Renânia, e foi criada a Confederação Germânica, que resultava da fusão de 37 Estados alemães, estruturava-se em torno de dois princípios basilares, a saber, no princípio da legitimidade, a base do Antigo Regime e, conseqüentemente, o oposto do princípio revolucionário das nacionalidades, que se traduzia na restauração das monarquias, nomeadamente, a monarquia dos Bourbons, em França, e no restabelecimento das fronteiras anteriores à Revolução Francesa (1789), e,

por outro lado, no princípio do equilíbrio de poder, que procurava evitar a hegemonia de uma potência.

No seguimento do Congresso de Viena, a relação entre os princípios da legitimidade e do equilíbrio de poder expressou-se nos Tratados da Santa Aliança, de 26 de setembro de 1815, e da Quádrupla Aliança, de 20 de novembro de 1815. Relativamente ao primeiro, assinado pela Áustria, Prússia e Rússia, encontrava o seu fundamento nas alianças que se forjaram contra Napoleão e procurava defender, recorrendo, se necessário fosse, à força armada, a manutenção do princípio legitimista. Por outro lado, o Tratado da Quádrupla Aliança, entre a Áustria, Grã-Bretanha, Prússia e Rússia, que era de um caráter distinto do Tratado da Santa Aliança, visto que se tratava de um tratado fechado, ou seja, apenas podiam ser partes os membros originários ou outros Estados que fossem por aqueles convidados a juntar-se ao tratado, tal como aconteceu com a França, no seguimento do Congresso de Aix-la-Chapelle, em 4 de novembro de 1818, estruturava o diretório das grandes potências ou, por outras palavras, e após a entrada de França na aliança, a Pentarquia e, dando seguimento a um dos princípios contidos no Tratado de Chaumont, de março de 1814, estabelecia, no artigo 6, o procedimento de congressos como forma de manter o equilíbrio de poder e, assim, as fronteiras traçadas em Viena e a paz no continente europeu (Baptista 2003: 315; Truyol y Serra 1998: 102). Deste modo, formou-se o denominado Concerto Europeu¹.

O Concerto Europeu, através do seu sistema de congressos, constituiu, portanto, um fórum de discussão multilateral, no qual as grandes potências procuravam responder às crises emergentes. Por outro lado, o processo de tomada de decisão não estava dependente da unanimidade dos membros da Pentarquia, isto é, considerando, por exemplo, a resposta dada à revolução liberal de 2 de julho de 1820, em Nápoles, verificasse, facilmente, que o facto da Grã-Bretanha se ter oposto a qualquer intervenção neste reino não impediu que, no Congresso de Laybach, de 12 de maio de 1821, as restantes potências encarregassem a Áustria de intervir, a fim de salvaguardar o princípio legitimista, em Nápoles e também no Piemonte, onde entretanto os liberais tentaram ascender ao poder (Baptista 2003: 316-317). Além disso, um outro aspeto do processo de tomada de decisão no Concerto Europeu está relacionado, de acordo com o parágrafo 4 do Protocolo do Congresso de Aix-la-Chapelle, assinado em 15 de novembro de 1818,

¹ Pese embora consubstanciem realidades distintas, os conceitos da Santa Aliança e do Concerto Europeu são, muito frequentemente, utilizados como sinónimos.

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

com a participação na discussão, mediante convite, dos Estados cujos interesses estivessem diretamente implicados (Baptista 2003: 316). Com isso, as grandes potências procuravam legitimar as suas decisões.

Nye, Jr., numa análise que faz à ordem internacional estabelecida em Viena, em 1815, distingue cinco momentos (Nye, Jr. 2014: 79-80). Primeiramente, entre 1815 e 1822, naquilo a que chama “Concerto Europeu”, refere que as grandes potências, para além de trazerem de volta ao sistema a França, encontraram-se em diversas ocasiões a fim de concertarem entre si diversas ações, em alguns casos, ações que envolviam o uso da força como forma de salvaguardar o princípio da legitimidade e, conseqüentemente, a paz na Europa. Em segundo lugar, entre 1822 e 1854, o “Concerto Europeu” cede lugar ao “Concerto Flexível”, uma vez que o crescimento dos movimentos nacionalistas e das independências, por exemplo, da Grécia (1830) e da Bélgica (1830), faz com que o princípio legitimista se torne insignificante e, neste sentido, ceda perante o princípio do equilíbrio de poder. Em terceiro lugar, entre 1854 e 1870, verificou-se um período de crispação, marcada por algumas guerras, entre as quais se destacam a Guerra da Crimeia (1854), na qual a Áustria, a França e a Grã-Bretanha se aliaram contra a Rússia de modo a impedir que esta se aproveitasse das debilidades do Império Otomano e, assim, colocasse em causa o sistema, e as guerras relacionadas com as independências da Itália e da Alemanha. Em quarto lugar, entre 1870 e 1890, verificou-se o “Concerto Restaurado de Bismarck” que assentava num sistema de alianças flexível e complexo. A flexibilidade devia-se à capilaridade do sistema, centrado na Alemanha, e, nas palavras de Nye, Jr., essa característica “tornava o resultante equilíbrio de poder estável porque permitia que ocorressem crises e conflitos ocasionais sem que isso provocasse o desmoronamento do edifício” (Nye, Jr. 2014: 81). Por sua vez, a complexidade traduzia-se no afastamento das tensões do continente europeu, algo que, para Bismarck, era possível com a expansão dos impérios coloniais, em especial, em África. Por último, com a saída de cena de Bismarck, o período entre 1890 e 1914, caracterizou-se pela “perda de flexibilidade” alcançada no período anterior, dado que os sucessores de Bismarck, de certa forma influenciados pelo Kaiser Guilherme II, não renovaram as alianças forjadas pelo “Chanceler de Ferro”. Esta situação fez com que, sobretudo a partir de 1907, se consolidasse um sistema bipolar, no qual a França, Grã-Bretanha e Rússia integravam a Tripla Entente e, por outro lado, a Alemanha, Áustria-Hungria e Itália integravam a Tríplice Aliança. A bipolaridade contribuiu para o aumento da tensão entre as grandes potências e, por consequência, levou a uma corrida ao armamento, que ao conjugarem-se com um nacionalismo e um belicismo

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

fervorosos e com decisões políticas absurdas, conduziram a Europa, primeiro, e o resto do mundo, depois, para a Primeira Guerra Mundial.

1.2 Conferência de Paz de Paris (1918-1919)

Com o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), verifica-se uma profunda mudança no panorama internacional. Dois impérios, o Austro-Húngaro e o Otomano, tombaram, os comunistas, na Rússia, após a Revolução Bolchevique, de outubro de 1917, ascenderam ao poder, fazendo soar o alarme, em especial, em Washington e nas principais capitais europeias, da expansão da revolução, e os EUA, com a sua participação na guerra, entraram definitivamente na arena internacional, assim como o Japão.

Todavia, de todas as alterações que se verificaram, a entrada em cena dos EUA foi talvez aquela que mais se sentiu, visto que acarretou o fim do centro de poder no continente europeu e, por outro lado, contribuiu decisivamente para a introdução de um novo paradigma nas relações internacionais, quer dizer, para a constituição de uma nova ordem internacional.

O novo arranjo internacional representou um corte com o passado, não apenas porque, contrariamente ao que se verificou em Viena, os derrotados da Primeira Grande Guerra não participaram no seu estabelecimento, mas também porque substituiu o princípio do equilíbrio de poder, considerado o grande responsável pelo principiar das hostilidades, pelo princípio da segurança coletiva. De acordo com este princípio, a segurança de um membro é garantida pelos restantes membros do sistema, na medida em que um ataque contra um membro é considerado um ataque contra o todo.

Não obstante, para que tal princípio se operacionalize tornou-se necessário estabelecer uma organização internacional que contivesse em si um sistema que regulasse o uso da força nas relações internacionais e, por conseguinte, estabelecesse regras quanto à sua permissibilidade e um mecanismo que garantisse respostas em caso de uso ilícito (Delgado 2017: 479; Opitz 2002: 26). Assim, os líderes das potências vencedoras empenharam-se na criação da Sociedade das Nações (doravante “SdN”) que, para além de materializar um sistema de segurança coletivo, se correlacionava com um novo modelo de diplomacia, a diplomacia multilateral permanente.

Para compreender a criação da SdN, torna-se essencial, primeiramente, ter em conta as suas raízes, quer na filosofia política quer na prática política internacional, e, posteriormente, reconhecer que ambas estão intrinsecamente ligadas, pois “(d)a simples

evolução normal e gradual das relações diplomáticas entre os estados nunca teria surgido uma instituição tão radicalmente nova. Foram precisos pensadores dispostos a arriscar ideias novas, fora das práticas habituais da política internacional. Por outro lado, sem se perceber as dimensões práticas das relações entre estados dificilmente se perceberia por que é que foi entre 1918 e 1920 que surgiram as condições, no contexto da política global, para estas ideias e planos, durante mais de um século consideradas utopias vãs de filósofos, se tornarem, pelo menos em parte, uma realidade” (Reis 2020: 24).

Quando se procura na filosofia política as raízes da SdN, tornam-se incontornáveis *An Essay Toward the Present and Future Peace of Europe* (1693), *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* (1712) e *Da Paz Perpétua: Um projeto filosófico* (1795), de William Penn, abade de Saint-Pierre e Kant, respetivamente. William Penn propunha a criação de uma organização internacional que, por via da arbitragem, prevenisse a guerra no continente europeu. Por outro lado, o abade de Saint-Pierre sugeria a criação, também no continente, de uma instituição permanente com um parlamento e um conselho permanente, de forma que os Estados europeus, por meio do diálogo, estabelecessem uma verdadeira paz e não um mero armistício. No entanto, foi pela mão de Kant que a solução institucional, de carácter intergovernamental, para a problemática da paz ganhou maior destaque, não só porque este projeto ambicionava a universalidade, mas também porque submetia a ordem internacional aos princípios do direito internacional.

Por outro lado, quando se considera a prática política, constata-se que, sobretudo ao longo da segunda metade do século XIX, existiram momentos de cooperação internacional relevantes que se viriam a traduzir na criação, por exemplo, da Cruz Vermelha Internacional (1863), da União Postal Internacional (1874), da União Interparlamentar (1889) e do Tribunal Arbitral Internacional (1899) (Reis 2020: 32).

Assim, de forma a evitar um novo conflito à escala global, conjugando as ideias da filosofia política com a experiência multilateral acumulada e procurando responder a certos setores da opinião pública, em especial, na Europa e na América do Norte, mais internacionalistas, os líderes das potências vencedoras, com o Presidente Wilson, dos EUA, em lugar de destaque, foram entusiastas de uma solução institucional que suportasse as relações entre os Estados no direito internacional.

Em todo o caso, a criação SdN não começou a ser planeada, somente, no fim do conflito, uma vez que, em agosto de 1915, mais precisamente, numa carta de *Sir* Edward Grey, à época chefe da diplomacia britânica, para o coronel House, uns dos principais conselheiros do Presidente Wilson, “Grey reflete, um ano depois, sobre o que levou a que

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

a crise balcânica de junho-julho de 1914 resultasse na Primeira Guerra Mundial, e afirma: “a minha reflexão centra-se cada vez mais na questão de que a recusa de uma Conferência” de paz em Londres em julho de 1914, que ele tanto defendeu junto de austríacos, alemães, franceses e russos “foi o passo fatal que determinou que houvesse paz ou guerra no ano passado”. Mais, Grey transmite a House que para ele é clara “a lição a ser retirada deste facto: a de que nada seria mais importante do que criar algum tipo de Liga das Nações (*some League of Nations*) em que poderíamos confiar para obrigar a que as disputas entre duas nações devessem ser resolvidas por arbitragem, mediação ou conferência”. E conclui que “o direito internacional até agora não tinha sanção pela sua recusa. A lição desta guerra é que as Potências devem comprometer-se a determinar uma sanção (a essa recusa)”” (Reis 2020: 33-34). O facto de, em 1916, Grey ter sido substituído na liderança do *Foreign Office* por Robert Cecil, até então seu braço direito, não impediu que este último, ainda nesse ano, apresentasse ao Conselho de Ministros britânico o *Memorandum on Proposals for Diminishing the Occassion of Future Wars* que, contendo já propostas específicas, defendia “a obrigação dos estados de observarem um período de alguns meses antes de poderem dar início legalmente a uma guerra, durante a qual um Congresso ou Conferência, (...), das principais potências e dos estados envolvidos, pudesse ser convocada e a disputa adjudicada. Se um estado recusasse cumprir essa decisão ele seria sujeito a sanções políticas, económicas e militares, tendo como modelo o bloqueio aliado à Alemanha, (...)” (Reis 2020: 34). No ano seguinte, de maneira a pensar de forma mais estruturada o pós-guerra, por iniciativa de Cecil, estabeleceu-se uma comissão, a Comissão Phillimore. O plano elaborado pela referida comissão foi apresentado, em maio de 1918, ao Presidente americano que, não obstante as insistências de Cecil, se recusou persistentemente a comentar. No entanto, esta recusa devia-se somente a uma opção de Wilson, pois, em termos de projeto para o pós-guerra, desde 1916, que, em diversos discursos, o Presidente Wilson explana o seu pensamento. Neste sentido, por exemplo, em 1917, no discurso *Peace without Victory*, que proferiu perante o Congresso americano, apelando à entrada dos EUA na guerra, defendeu que “(a) questão sobre a qual depende toda a paz e toda a política mundial depende disto: É a presente guerra um combate por uma paz justa e sustentável ou apenas por um novo equilíbrio de poder? Se for apenas um combate por um novo equilíbrio de poder – quem é que vai garantir, quem é que pode garantir a estabilidade da harmonia do novo arranjo mundial? Só uma Europa tranquila pode ser uma Europa estável. Terá de haver não um equilíbrio de poder, mas sim uma comunidade de poder; não rivalidades organizadas, mas

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

sim uma paz comum organizada” (Dias 2019: 12-13). Posteriormente, no dia 8 de janeiro de 1918, no discurso dos “Catorze Pontos”, novamente, proferido no Congresso, Wilson defende a fundação de uma “comunidade de poder ou, como veio a ser denominada, de uma “sociedade das nações” como sendo um objetivo de guerra dos americanos. (Kissinger 2007: 194; Dias 2019: 13).

Assim, aquando da Conferência de Paz de Paris (1918-1919), foi estabelecida a Comissão da Sociedade das Nações. De maneira a preparar os trabalhos desta comissão, presidida por Wilson, Cecil, representante da delegação britânica, solicitou a Alfred Zimmern que elaborasse uma proposta de organização, daí resultando o *Brief Conspectus of the League of Nations Organization*. Igualmente, o papel desempenhado por Jan Smuts, “um veterano guerrilheiro bóer, convertido ao bom relacionamento com os britânicos”, é também de salientar, visto que advogou, através “de uma representação das pequenas potências, por via de um sistema de eleição rotativo, no Conselho Permanente, assim como pelo reforço da regularidade das reuniões da Assembleia Geral, onde todos os Estados-membros tinham assento”, uma maior relevância destas na futura organização (Reis 2020: 35). Os americanos, por sua vez, também avançaram com uma proposta, mas que viria a ser mal recebida pelos britânicos. Neste contexto, de forma a chegar-se a um consenso, no dia 27 de janeiro de 1919, Cecil e o principal assessor do Presidente americano, David Miller, reuniram-se e dessa reunião, na qual os EUA cederam em vários aspetos, brotou o documento Cecil-Miller. Este documento será a base do Pacto da SdN, aprovado, em plenário, no dia 29 de abril de 1919 e tornando-se, assim, na Primeira Parte do Tratado de Versalhes (Reis 2020: 35).

A SdN, estabelecida no dia 10 de janeiro de 1920, com a entrada em vigor do Tratado de Versalhes, assentava em três eixos, ou seja, na segurança coletiva, na administração/fiscalização da administração de territórios coloniais retirados aos derrotados no conflito (Alemanha e Império Otomano) e, por último, na cooperação internacional no domínio socioeconómico (Pereira e Quadros 2018: 462).

Para prosseguir a sua ação, o novo organismo contava com dois órgãos, uma Assembleia Geral e um Conselho (artigo 2.º do Pacto da SdN). Contrariamente à Assembleia, na qual todos os membros se encontravam representados e disponham de um voto cada um (artigo 3.º do Pacto da SdN), o Conselho, que velava pelo funcionamento do sistema de segurança coletiva, era um órgão de composição restrita, isto é, era composto por oito membros, cada um com um voto, sendo que quatro eram membros

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

permanentes (França, Inglaterra, Itália, Japão)² e os outros quatro designados pela Assembleia para um mandato de duração limitada (artigo 4.º (1)(4)(6) do Pacto da SdN)³. Neste sentido, a atribuição da qualidade de membro permanente às “principais Potências aliadas e associadas” recuperava a ideia do diretório das grandes potências que o Concerto Europeu contemplava, embora na SdN, através da ratificação do Pacto da SdN, as médias e pequenas potências consentissem juridicamente a existência de tal diretório. Contudo, pese embora as exceções, a regra da unanimidade na tomada de decisões por parte do Conselho (artigo 5.º do Pacto da SdN), que surge devido ao princípio da soberania, considerado o esteio da SdN, e que se encontra ligado ao princípio da igualdade soberana dos Estados, ao colocar as potências, independentemente da sua dimensão, no mesmo patamar, fez com que, em termos práticos, essa distinção desaparecesse (Pereira e Quadros 2018: 462-463).

Estruturalmente, mas sem serem órgãos da organização, a SdN contava ainda com um Secretariado permanente, incumbido de apoiar a Assembleia e o Conselho (artigos 2.º e 4.º do Pacto da SdN), e um Tribunal Permanente de Justiça Internacional (artigo 14.º do Pacto da SdN).

A atuação da SdN, em particular, durante a década de 1920, gerou muita esperança num futuro comum da Humanidade, não só devido ao facto inédito de, pela primeira vez na História, ter sido criada uma organização internacional cujo objetivo principal era a manutenção da paz e da segurança internacionais e na qual as pequenas/médias potências se sentavam a dialogar com as grandes potências, mas também porque a cooperação internacional, não obstante ter sido conseguida por diversas vezes em contextos extraorganização, se intensificou notavelmente⁴. Desta forma, torna-se possível explicar o aumento do número de membros que se verificou, isto é, aos vinte e três membros

² Relativamente à representação permanente no Conselho da Sociedade das Nações, o número inicialmente previsto era de cinco membros, mas com a não ratificação do Tratado Versalhes por parte dos Estados Unidos e, conseqüentemente, com a não entrada na Sociedade das Nações, o número de membros permanentes foi reduzido para quatro. Posteriormente, com as admissões da Alemanha e da União Soviética, em 8 de setembro de 1926 e em 18 de setembro de 1934, respetivamente, o número de membros permanentes aumentou para seis.

³ Tal como o número de membros permanentes, o número de membros não-permanentes do Conselho da SdN também foi sofrendo alterações. Desta forma, verifica-se, em 1922, um aumento de quatro para seis membros e, em 1926, para nove (Myers 1930: 30-33).

⁴ Relativamente à cooperação internacional na década de 1920, ver Kennedy 2009: 27-30.

inicias juntaram-se quarenta membros, perfazendo um total de sessenta e três membros dos setenta e três Estados que à época constituíam a comunidade internacional (Baptista 2003: 321-322). No entanto, analisar em termos absolutos é sempre um pouco enganador, visto que, em termos relativos, em simultâneo, o número máximo de membros que a SdN conseguiu vincular foi, em 1934, cinquenta e oito membros (Baptista 2003: 321-322)⁵.

De facto, o sistema de Versalhes parecia estar a funcionar e essa perceção não era apenas válida para os Estados nele inseridos ou que nele se foram integrando, através da adesão à SdN, mas também para os Estados a ele alheios, como foi sempre o caso dos EUA. Relativamente a este último aspeto, Paul Kennedy, realça, a respeito das posições americana e soviética, pese embora a União Soviética tenha aderido posteriormente, que a aproximação destes Estados ao sistema se deveu à perceção crescente do papel positivo que as organizações internacionais podiam desempenhar – nas palavras de Kennedy, “(a)té os americanos e os soviéticos que, normalmente, suspeitavam de complicações no estrangeiro, começaram a aperceber-se de que as Organizações Internacionais nem sempre eram algo nefasto” (Kennedy 2009: 28).

O ano de 1929 marca, contudo, um “ponto de viragem” nas relações internacionais. Se, na segunda metade da década de 1920, se verificara uma desaceleração no crescimento económico ou até mesmo a ocorrência de crises bolsistas na Europa, nomeadamente na Alemanha, na Bélgica, na Suíça, em França e na Grã-Bretanha, foi, no dia 24 de outubro de 1929, com o *crash* da Bolsa de Wall Street que o otimismo que havia caracterizado a relação entre os Estados, desde o fim da Primeira Guerra Mundial, se dissipou.

Se, no início, as consequências do *crash* apenas se fizeram sentir nos Estados Unidos, é, sobretudo, a partir de 1931, dada a conexão existente entre a economia americana e as demais, que os efeitos da crise se alastram aos continentes europeu e asiático. No entanto, os efeitos da crise não foram apenas económicos, visto que, como explica Pierre Milza, “(a)os efeitos habituais de uma recessão desta envergadura – as falências bancárias e industriais, a derrocada dos preços agrícolas, a quebra da produção, os milhões de desempregados -, vieram juntar-se os efeitos de uma “depressão” profunda na mentalidade colectiva – talvez porque apareceu muito mais subitamente do que as anteriores, talvez porque a memória da guerra é ainda muito viva e talvez também porque se tinha acreditado, um pouco ingenuamente, verdade se diga, que a humanidade tinha

⁵ Sobre os Estados que abandonaram a SdN, ver Baptista 2003: 322.

finalmente entrado num período de tranquilidade e estabilidade” (Milza 2007: 120). Por outro lado, se às consequências da crise bolsista de 1929 se adicionarem os problemas estruturais que a SdN possuía, nomeadamente, o ter-se tratado, devido à prevalência do princípio da unanimidade, de uma espécie de concerto diplomático de Estados soberanos, a falta de poderes vinculativos e coercitivos do Conselho, a exclusão dos vencidos da Grande Guerra, a ausência dos EUA e o excessivo peso do bloco anglo-francês (Miranda 2012: 255), compreendem-se as alterações de orientação política em Estados considerados fundamentais para o bom funcionamento da organização, como eram o caso, por exemplo, do Japão e da Alemanha.

Em 1931, o Japão invadiu a Manchúria, para salvaguardar os interesses japoneses nessa região chinesa, e proclamou a sua independência, em fevereiro do ano seguinte, com o nome de Manchukuo. No entanto, contrariamente à justificação dada pelo governo nipónico, esta agressão procurava responder aos apelos do exército e de alguns dirigentes da indústria pesada que, de forma a contrabalançar os efeitos negativos da “grande depressão” que se seguiu ao *crash* da Bolsa de Nova Iorque, defendiam uma política de armamento e de conquista. Como resposta, o governo chinês, liderado por Chiang Kai-Chek, submeteu um protesto junto da SdN, que, após uma resolução e diversos apelos a um regresso ao *status quo* anterior à invasão, decidiu, em dezembro de 1931, estabelecer uma comissão de inquérito, liderada por *Lord Lytton*. O relatório da comissão, comumente conhecido como “relatório Lytton”, de outubro de 1932, entre outras coisas, condenou a ação do Japão e, conseqüentemente, não reconheceu a independência do Manchukuo. Em protesto contra as conclusões do relatório, em 1933, o Japão abandonou a organização.

Por outro lado, pese embora a questão alemã se tenha agudizado após a subida ao poder de Hitler, em janeiro de 1933, a verdade é que a Alemanha sempre procurou rever as cláusulas do Tratado de Versalhes. Deste modo, torna-se importante distinguir dois momentos, um compreendido entre o fim da Primeira Grande Guerra e a chegada de Hitler ao poder e outro que se prolonga, após a ascensão deste ao poder, até 1939, ano em que se dá a invasão da Polónia e se inicia a Segunda Guerra Mundial. Relativamente ao primeiro momento, se é verdade que, após a Conferência de Paris, a República de Weimar se inclinava para o não cumprimento do articulado de Versalhes, em 1923, com a ascensão de Stresemann, que até havia sido um grande defensor, juntamente com outros nomes dos negócios e da indústria, da política de não-cumprimento, a posição alemã muda, adotando uma postura de cumprimento das disposições de Versalhes. No fundo,

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

Stresemann, através da adoção de uma política de cumprimento, pretendia que os aliados da Primeira Guerra Mundial deixassem cair as cláusulas mais pesadas do Tratado de Versalhes, tendo em conta o esforço alemão. O sucesso da política de Stresemann ganhou forma, em 1925, com a assinatura do Tratado de Locarno, em 1926, com a entrada na SdN e, por último, com a redução e flexibilização do pagamento das indemnizações, através dos planos Dawes (1924) e Young (1929). Assim, “(n)a altura da morte de Stresemann a questão das indemnizações estava a caminho de ser resolvida e a fronteira ocidental da Alemanha tinha sido fixada. A Alemanha permaneceu revisionista relativamente às suas fronteiras orientais e às cláusulas de desarmamento do Tratado de Versalhes. A tentativa de pressionar a Alemanha pela ocupação do seu território tinha falhado, e a modificação da abordagem da segurança colectiva em Locarno não acalmara as reclamações de paridade da Alemanha. Os estadistas europeus refugiavam-se agora num compromisso total de desarmamento como a melhor esperança de paz” (Kissinger 2007: 245). Contudo, a esperança dos estadistas europeus seria afetada quer pela morte de Stresemann, em 1929, que conduziu a um período de instabilidade política, quer pelos efeitos, que se fizeram sentir, em especial, na Alemanha, da “grande depressão”, que gerou uma crise económico-social de tal magnitude que contribuiu para a ascensão, em 1933, de Hitler à chancelaria. Hitler, que, a nível interno, instaurou um regime totalitário, no qual o *Führer* concentrava em si todos os poderes, a nível externo, deu voz àqueles que internamente sempre foram contra o sistema de Versalhes, ou seja, desenvolveu uma política revisionista que se traduziu no abandono da conferência de desarmamento e da SdN, em 1933, na proclamação do armamento alemão, em 1934, na remilitarização da Renânia, em 1936, nas invasões da Áustria, em 1938, da Checoslováquia e, finalmente, da Polónia, ambas em 1939. Em suma, “(a) invasão da Polónia pelos alemães, em setembro de 1939, limitou-se a completar a história de uma década vil e desonesta. As esperanças e as visões de Wilson, Cecil, Smuts e de milhões de outras pessoas transformaram-se em pó. Hitler começou a aniquilar o vizinho de leste, começando com o bombardeamento de Varsóvia. O governo de Chamberlain, agora forçado por um público britânico em fúria e um parlamento que ficou novamente desperto, partiu para a guerra, e o império, exceptuando a República da Irlanda, seguiu-lhe o exemplo. Relutantemente, a França teve de fazer o mesmo e Estaline depressa se juntou aos saques da Polónia e dos Estados bálticos. Todos os outros se mantiveram à margem, excepto o indelicado Mussolini, que esperou pela queda de França, em 1940, para se colocar ao lado de quem julgava que sairia vitorioso. Primeiro foi a Polónia, depois seguiram-se a

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

Dinamarca, a Noruega, a Bélgica, a Holanda, a França, a Roménia, a Bulgária, a Jugoslávia e a Grécia, todos ficando sob o jugo do Eixo. As decisões de 1919-1923 estavam destruídas” (Kennedy 2009: 41-42).

Todavia, não foram apenas o Japão e a Alemanha que desafiaram a SdN, a Itália de Mussolini, que havia assumido o poder em 1922, a partir de 1926, passa a ser um foco de instabilidade, uma vez que inicia uma campanha contra as disposições de Versalhes. O revisionismo de Mussolini culminará com a invasão da Abissínia, que era membro da Sociedade, em 1935, sem que dessa agressão advenham grandes consequências, pois a SdN limitou-se a adotar um conjunto de sanções económicas que nem sequer abrangiam o acesso ao petróleo, produto essencial para o esforço de guerra italiano. No seguimento, em 14 de dezembro de 1938, a Itália abandonou a organização internacional.

Pedro Aires Oliveira afirma a respeito das implicações que a crise da Abissínia teve para a SdN, embora se possa generalizar a todas as crises com que a organização internacional do pós-guerra teve que lidar, em especial, durante a década de 1930, que esta sempre teve no seu âmago um paradoxo, isto é, “uma organização destinada a promover uma maior transparência e escrutínio internacional, baseada nos princípios da igualdade soberana dos estados e da segurança coletiva, continuava a ser gerida por homens cujos “mapas mentais” e *modi operandi* tinham sido formados no quadro político e cultural de uma época anterior, a das grandes potências e da *realpolitik*” (Oliveira 2020: 172). Por esta razão, os mecanismos subjacentes ao sistema de segurança coletivo que a Sociedade das Nações encerrava nunca foram despoletados, nem mesmo quando as potências aliadas declararam guerra à Alemanha, no seguimento da invasão à Polónia, em setembro de 1939. Deste modo, a Liga das Nações foi votada à irrelevância. Com o início da Segunda Guerra Mundial, os trabalhos foram suspensos e, em 8 de abril de 1946, reunindo-se, pela última vez, em sessão plenária na Assembleia, foi declarado o fim da SdN.

1.3 Conferência de São Francisco (1945)

Para se entender a ordem internacional que surgiu na sequência da Segunda Guerra Mundial é necessário ter presente que, por um lado, a perda de influência do bloco anglo-francês, em contraste com os EUA e a União Soviética, e a necessidade imperiosa de se criar uma estrutura dotada de mais eficácia e de mais poderes levaram os líderes aliados a resolverem-se pela criação de uma nova organização internacional, em

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

detrimento de um regresso à SdN (Pereira e Quadros 2018: 464) e, por outro lado, a abordagem à nova ordem foi feita em dois momentos, sendo que, no primeiro, que vai desde o início da guerra e se prolonga até ao ano de 1943, procurou-se formar uma aliança político-militar contra as forças do Eixo e, no segundo, que se inicia em 1943, quando o rumo da guerra começa a estar a favor das forças aliadas, e culmina em 1945, já se discutiu mais objetivamente os diversos aspetos da futura ordem internacional, nomeadamente, a criação da futura organização internacional.

Pese embora os EUA ainda não fossem beligerantes, o encontro, a bordo de um vaso de guerra americano, fundeado ao largo da Terra Nova, de 14 de agosto de 1941, entre o Presidente Roosevelt e Churchill, Primeiro-Ministro britânico, marcou o início da abordagem ao pós-guerra. No final deste encontro, os dois líderes assinaram a Carta do Atlântico, um documento que enumerava oito princípios, entre os quais a proibição do recurso ao uso da força nas relações internacionais e o desarmamento, que, em caso de vitória das forças aliadas no conflito, deveriam estar na base da ordem internacional do pós-guerra.

Em 1 de janeiro de 1942, no seguimento de um encontro que Roosevelt e Churchill tiveram em dezembro do ano anterior e no qual ambos reconheceram a necessidade de se consolidar uma aliança político-militar contra as forças do Eixo, vinte e seis Estados, através da assinatura da Declaração das Nações Unidas, uniram-se em torno dos princípios da Carta do Atlântico⁶.

Com a viragem do rumo do conflito a favor dos Aliados, em 1943, os líderes Aliados passaram a discutir a fundação de uma organização internacional que visasse a manutenção da paz e da segurança internacionais. Neste debate, como explica Kissinger, o pensamento de cada um dos três líderes das forças aliadas refletia a sua experiência histórica. Deste modo, “Churchill queria reconstruir o equilíbrio de poder tradicional na Europa. Tal significava reconstruir a Grã-Bretanha, a França, e mesmo a Alemanha derrotada, para que, juntamente com os Estados Unidos, estes países pudessem

⁶ Assinaram a Declaração das Nações Unidas, em 1 de janeiro de 1942, África do Sul, Austrália, Bélgica, Canadá, Checoslováquia, China, Costa Rica, Cuba, El Salvador, EUA, Grécia, Guatemala, Haiti, Honduras, Índia, Jugoslávia, Luxemburgo, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Panamá, Polónia, Reino Unido, República Dominicana e União Soviética. Posteriormente, juntaram-se mais vinte e um Estados: Etiópia, Filipinas e México (ainda em 1942), Bolívia, Brasil, Colômbia, Irão e Iraque (1943), França e Libéria (1944), Arábia Saudita, Chile, Egito, Equador, Líbano, Paraguai, Peru, Síria, Turquia, Uruguai e Venezuela (1945) (Volger 2002: 163).

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

contrabalançar o colosso soviético a leste. Roosevelt anteviu uma ordem do pós-guerra onde os três vencedores, juntamente com a China, actuariam como um quadro de directores do mundo, impondo a paz a qualquer potencial agressor mal-intencionado, que ele pensava ser provavelmente a Alemanha – uma perspectiva que ficaria conhecida como *four policemen* (quatro polícias). A postura de Estaline reflectia tanto a sua ideologia comunista como a política externa russa tradicional. Tentava tirar os lucros da vitória do seu país, estendendo a influência russa à Europa central. E queria transformar os países conquistados pelos exércitos soviéticos em zonas-tampão para proteger a Rússia de qualquer futura agressão” (Kissinger 2007: 343-344).

Todavia, das três versões, foi a de Roosevelt que vingou, uma vez que, de acordo com a Declaração das Quatro Nações, assinada em 1 de novembro de 1943, a China, os EUA, Reino Unido e a União Soviética reconheceram “a necessidade de se estabelecer com a maior brevidade possível uma organização internacional geral, baseada no princípio da igualdade de soberania de todos os países amantes da paz, e facultada a todos esses países, grandes e pequenos, para a manutenção da paz e da segurança internacional” (Ribeiro e Saldanha 1995:37).

De modo a esclarecer Estaline no respeitante ao papel das grandes potências na futura ordem internacional, Roosevelt, numa reunião que teve com Estaline e com Molotov, apresentou o seu plano dos *four policemen*. Contudo, nas palavras de Churchill, a reunião não correu como esperado porque, por um lado, segundo Estaline, “*the “Four Policemen” would not be welcomed by the small nations of Europe. He did not believe that China would be very powerful when the war ended, and even if she were European States would resent having China as an enforcement authority for themselves. In this the Soviet leader certainly showed himself more prescient and possessed of a truer sense of values than the President*” e, por outro, “*(w)hen Stalin proposed as an alternative that there should be one committee for Europe and another for the Far East - the European committee to consist of Britain, Russia, the United States, and possibly one other European nation - the President replied that this was somewhat similar to my idea of regional committees, one for Europe, one for the Far East, and one for the Americas. He does not seem to have made it clear that I also contemplated Supreme United Nations Council, of which the three regional committees would be the components*” (Churchill 2005 (vol. V): 320-321).

Em 1944, o *State Department* dos EUA apresentou ao Presidente Roosevelt o *Plan for the Establishment of an International Organization for the Maintenance of*

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

*International Peace and Security*⁷. De acordo com este plano, deveria ser instituída uma organização internacional incumbida da manutenção da paz e da segurança internacionais e da promoção da cooperação internacional. Por conseguinte, para efeitos da manutenção da paz e da segurança internacionais, os autores do plano defendiam a criação de uma Assembleia Geral, um Conselho Executivo e um Tribunal Internacional de Justiça. Relativamente ao Conselho Executivo, o mesmo tinha as particularidades de ser um órgão de representação limitada, contrariamente ao verificado na Assembleia Geral onde todos os membros tinham assento, e de admitir a existência de duas categorias de membros, isto é, de acordo com o plano do *State Department*, “(t)he composition of the Executive Council should be determined upon the principle that certain nations have exceptional responsibilities for the maintenance of international security and therefore should have indeterminate tenure; the responsibility of the other states for the maintenance of security should be reflected by membership of a number of such states elected for limited periods”⁸. No fundo, o plano advogava a existência de membros permanentes (China, EUA, Reino Unido e União Soviética) e membros não-permanentes. Estes últimos seriam escolhidos, anualmente, pela Assembleia Geral e o seu número variaria entre três e onze. No entanto, num cenário alternativo, inicialmente, o Conselho poderia ser composto somente por membros permanentes. Por outro lado, no que se refere à tomada de decisão, os autores distinguem decisões procedimentais, tomadas por maioria, de decisões não-procedimentais, tomadas por maioria de dois-terços. No entanto, o plano estabelecia que “(a) to prescribe the terms of settlement of a dispute within its jurisdiction, (b) to institute measures for the enforcement of its decisions, (c) to determine the existence of a threat or act of aggression, and (d) to institute measures to repress such threat or act”⁹ era necessário a unanimidade dos membros permanentes ou, em alternativa, três votos dos quatro. Neste último cenário, relativamente ao membro permanente que não votasse favoravelmente, seria necessário optar por um dos seguintes cenários, a saber, “(a) any abstaining or dissenting member being obligated by the decision or (b) any abstaining member being obligated, but a dissenting member not being obligated by the decision though bound not to obstruct action or (c) any abstaining or dissenting member not being

⁷ <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1944v01/d376> (25 de outubro de 2021).

⁸ <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1944v01/d376> (25 de outubro de 2021).

⁹ <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1944v01/d376> (25 de outubro de 2021).

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

obligated by the decision but obligated not to obstruct action”¹⁰. Deste modo, verificava-se a atribuição do poder de veto às grandes potências.

No seguimento da discussão do plano entre os líderes dos Aliados, em 18 de julho de 1944, os EUA apresentaram uma nova versão, intitulada *United States Tentative Proposals for a General International Organization*, na qual o número de membros permanentes aumentava para cinco, uma vez que aceitaram incluir a França no lote das grandes potências¹¹, e os acordos regionais relacionados com a problemática da manutenção da paz e da segurança internacionais foram permitidos (Volger 2002: 166).

Após terem chegado a acordo relativamente à realização de uma nova conferência, entre agosto e outubro de 1944, os líderes da China, EUA, Reino Unido e União Soviética reuniram-se em Dumbarton Oaks, nos EUA, e, tendo como base de trabalho o *United States Tentative Proposals for a General International Organization*, prosseguiram o debate sobre a estrutura da futura organização internacional. Neste sentido, recorrendo uma vez mais às palavras de Churchill, “(t)hey proposed that all peace-loving States should join a new organization called the United Nations. This would consist of a General Assembly and a Security Council. The Assembly would discuss and consider how to promote and preserve world peace and advise the Security Council what to do about it. Each State would belong to the Assembly and have one vote, but the Assembly could only recommend and pass declarations; it could take no executive action. The Security Council would investigate any disputes between the United Nations, and in effect settle them by force if they could not be settled in peace. This was very different from the League of Nations. Under the new scheme the Assembly could discuss and recommend; the Council alone could act” (Churchill 2005 (vol. VI): 182). Para além disso, os líderes dos Aliados chegaram a acordo relativamente à composição do Conselho de Segurança, isto é, o Conselho seria composto por onze membros, dos quais cinco usufruiriam da qualidade de membro permanente (China, EUA, França, Reino Unido e União Soviética) e os restantes seis lugares seriam ocupados por Estados eleitos, para um mandato de dois anos, pela Assembleia Geral.

¹⁰ <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1944v01/d376> (25 de outubro de 2021).

¹¹ A qualidade de membro permanente do Conselho de Segurança, com todas as suas prerrogativas, atribuído a França deveu-se a um enorme esforço de Churchill. Para Churchill, contrariamente a Roosevelt que defendia o desarmamento da França e o desmantelamento do seu império colonial, a França deveria ter um papel relevante no seio da nova organização internacional não só para supervisionar a Alemanha, mas também para refrear o expansionismo soviético, no continente europeu, no pós-guerra.

Em fevereiro de 1945, reunidos em Ialta, Roosevelt, Churchill e Estaline procuraram, sobretudo, solucionar as questões que ficaram em aberto em Dumbarton Oaks, como, por exemplo, a tomada de decisões no Conselho de Segurança. Desta forma, Roosevelt, numa proposta que apresentou a Churchill e a Estaline, em dezembro de 1944, defendia que os membros permanentes do Conselho deveriam usufruir de direito de veto na tomada de decisões não-procedimentais, isto é, *“(e)ach member of the Council should have one vote. Before any decision could be carried out seven of the eleven members must vote in favor of it. This would suffice for details of procedure. All larger matters, such as admitting or expelling States from the organization, suppressing and settling disputes, regulating armaments and providing armed forces, would need the concurring votes of all the permanent members. In other words, unless “Big Four” were unanimous the Security Council was virtually powerless. If the United States, the U.S.S.R, Great Britain, or China disagreed then it could refuse its assent and stop the Council doing anything”* (Churchill 2005 (vol. VI): 309). Esta proposta foi bem aceita pelos seus pares, dado que a solução preconizada, no caso britânico, sendo que algo análogo acontecia nos EUA, respondia positivamente às pressões da opinião pública, no sentido em que esta apenas apoiaria a entrada numa organização internacional se o Estado tivesse uma posição de destaque, e, no caso soviético, evitava que se voltasse a repetir aquilo que havia acontecido, em 1939, quando, em consequência da guerra russo-finlandesa, a União Soviética foi expulsa da SdN. Por outro lado, de maneira a dar o passo decisivo na criação das Nações Unidas, ficou, igualmente, decidida a realização, em abril de 1945, de uma conferência, em São Francisco, nos EUA, e para a qual seriam convidados a tomar parte nos trabalhos todos os Estados que se tivessem vinculado à Declaração das Nações Unidas ou que tivessem declarado guerra às potências do Eixo.

Na Conferência de São Francisco, que se iniciou em 24 de abril de 1945, ainda a Segunda Guerra Mundial não tinha terminado, os representantes de cinquenta Estados¹²

¹² Os cinquenta Estados representados na Conferência foram África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Bélgica, Bielorrússia, Bolívia, Brasil, Canadá, Checoslováquia, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Egito, El Salvador, Equador, Etiópia, EUA, Filipinas, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Honduras, Índia, Iraque, Irão, Jugoslávia, Líbano, Libéria, Luxemburgo, México, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Perú, Reino Unido, República Dominicana, Síria, Turquia, Ucrânia, União Soviética, Uruguai e Venezuela. A Polónia também se deveria ter juntado à Conferência, mas devido a um diferendo entre as potências ocidentais e a União Soviética relativamente ao reconhecimento do governo polaco acabou por não participar nos trabalhos (Volger 2002: 169-170).

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

discutiram o projeto elaborado pelas grandes potências na Conferência de Dumbarton Oaks, intitulado *Propostas para o estabelecimento de uma Organização Internacional Geral*, ao qual se juntaram as decisões de Ialta. Não obstante o intenso debate que o papel das grandes potências no sistema de segurança coletivo desencadeou, com as pequenas e as médias potências a defenderem uma estrutura diferente, na verdade, estas últimas acabaram por ceder e aceitar quer a qualidade de membro permanente quer o poder de veto das grandes potências no Conselho de Segurança. Em suma, “(t)he structure of the United Nations reflects this history of its foundation very clearly. The United Nations is an organization where the great powers exercise the dominating influence and where they can prevent – above all in the peacekeeping field – any action of which they do not approve” (Volger 2002: 175). No fim da conferência, cujos trabalhos se prolongaram até 26 de junho de 1945, a Carta das Nações Unidas foi adotada e no dia 25 de outubro do mesmo ano entrou em vigor.

3. O Conselho de Segurança e o Sistema de Segurança Coletivo: da letra da Carta das Nações Unidas à prática observada

3.1. O Conselho de Segurança

A Carta das Nações Unidas¹³, por intermédio da qual foi fundada a Organização das Nações Unidas ou, simplesmente, as Nações Unidas, designação escolhida para homenagear o Presidente Roosevelt, e que corresponde ao mapa da nova ordem internacional, estabelece como objetivos gerais da nova organização a manutenção da paz e da segurança internacionais, o desenvolvimento socioeconómico, a promoção e proteção dos direitos humanos e a autodeterminação/descolonização (artigo 1.º da Carta das Nações Unidas)¹⁴. Todavia, uma vez que as Nações Unidas foram criadas com o propósito primeiro de afastar a eclosão de um terceiro conflito à escala mundial, a manutenção da paz e da segurança internacionais apresenta-se como o principal objetivo da nova organização internacional.

Neste sentido, para manter a paz e a segurança internacionais, o artigo 1.º (1) da Carta das Nações Unidas prevê o estabelecimento de um sistema de segurança coletiva, cujos principais pilares são o desarmamento (artigos 26.º e 47.º (1) da Carta das Nações Unidas)¹⁵, a solução pacífica de controvérsias, no âmbito do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, e, finalmente, a adoção de medidas em caso de ameaça à paz, rutura da paz e ato de agressão, ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. No fundo, os redatores da Carta das Nações Unidas procuraram criar um sistema que centralizasse nas Nações Unidas e, mais precisamente, no Conselho de Segurança, a decisão sobre o recurso ao uso da força.

¹³ Em comparação com o Pacto da Sociedade das Nações (1919) que continha somente 26 artigos, a Carta das Nações Unidas, com um Preâmbulo, seguido de 111 artigos, distribuídos ao longo de 19 Capítulos, e englobando ainda o Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, constitui um documento bastante mais extenso e elaborado.

¹⁴ Pese embora os quatro objetivos gerais enunciados na Carta das Nações Unidas, atualmente, é consensual afirmar-se que a manutenção da paz e da segurança internacionais, o desenvolvimento socioeconómico e a promoção e proteção dos direitos humanos constituem os três eixos de atividade das Nações Unidas.

¹⁵ Na verdade, embora seja considerado um dos pilares do sistema de segurança coletiva, o progresso que se tem verificado em matéria de desarmamento tem ocorrido num contexto exterior às Nações Unidas, sobretudo, através da celebração de tratados entre as grandes potências (Pereira e Quadros 2018: 509-511).

De facto, a centralidade das Nações Unidas, em geral, e do Conselho de Segurança, em particular, traduz o resultado do longo processo de regulação do uso da força nas relações internacionais. Ao longo da História, verifica-se uma progressiva limitação da admissibilidade do recurso ao uso da força nas relações internacionais. De uma maneira geral, atualmente, reconhece-se que a primeira metade do século XX corresponde a um período de mudança de paradigma, visto que o aumento do número de tratados internacionais relativos ao uso da força, como, por exemplo, o Pacto Drago-Porter (1927), que proibia o recurso à força para recuperação de dívidas contratuais, o Pacto da SdN (1919), que estabelecia, de forma rudimentar, um sistema de segurança coletiva que procurava impedir o recurso ao uso da força, e o Pacto Briand-Kellogg (1928), que continha a condenação e a renúncia ao uso da força nas relações internacionais, levou a que o recurso ao uso da força deixasse, primeiramente, de ser encarado segundo uma lógica de liberdade absoluta e passasse a estar limitado a certas condições e, posteriormente, com a entrada em vigor da Carta das Nações Unidas, estivesse submetido a uma regra geral de proibição do uso e da ameaça do uso da força nas relações internacionais (Coutinho 2014: 535; Kowalski 2018: 348-349). Esta regra encontra-se estabelecida no artigo 2.º (4) da Carta das Nações Unidas, segundo o qual os “membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas”. Contudo, o objetivo dos redatores da Carta das Nações Unidas não era eliminar por completo o uso da força, mas sim fazer depender a decisão relativamente a esse uso de uma autorização das Nações Unidas e, particularmente, do Conselho de Segurança (Kowalski 2018: 349).

Relativamente ao Conselho de Segurança, de acordo com o artigo 23.º (1) da Carta das Nações Unidas, este órgão das Nações Unidas é constituído por quinze membros. A China, EUA, França, Reino Unido e Federação Russa, que, em 1991, assumiu o lugar da União Soviética, são membros permanentes, enquanto os restantes dez membros são eleitos, por maioria qualificada, pela Assembleia Geral, para um mandato de dois anos¹⁶. A eleição dos membros não-permanentes deve, por um lado, ter, especialmente, em conta

¹⁶ A consagração na Carta das Nações Unidas de lugares permanentes no Conselho de Segurança corresponde a uma violação consentida do princípio da igualdade soberana dos Estados (artigo 2.º (1) da Carta das Nações Unidas).

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais dos membros que se candidatam ao lugar e, por outro, procurar promover uma distribuição geográfica equitativa (artigo 23.º (1) da Carta das Nações Unidas). Relativamente a este último aspeto, o terceiro parágrafo da Resolução da Assembleia Geral 1991, de 17 de dezembro de 1963, estabelece a seguinte distribuição geográfica: cinco lugares para grupo Afro-Asiático, um lugar para o grupo da Europa de Leste, dois lugares para a grupo da América Latina e dois lugares para o grupo da Europa Ocidental e Outros Estados. Por fim, para impedir a criação de membros permanentes *de facto*, o artigo 23.º (2) da Carta das Nações Unidas estabelece que nenhum membro que termine o seu mandato poderá ser reeleito para o período imediato (Almeida Ribeiro e Ferro 2016:105).

Por outro lado, da análise da Carta das Nações Unidas resulta que o Conselho de Segurança possui competências em duas grandes áreas, isto é, por um lado, no âmbito da vida interna da organização, possui competências partilhadas com a Assembleia Geral em assuntos de grande importância para a organização, como a admissão, suspensão ou exclusão de membros¹⁷, a nomeação dos membros do Tribunal Internacional de Justiça¹⁸ e a nomeação do Secretário Geral das Nações Unidas¹⁹, e, por outro, por força do artigo 24.º (1) da Carta das Nações Unidas, tem a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais (Pereira e Quadros 2018: 501; Kowalski 2017: 433-434).

De acordo com o artigo 24.º (1) da Carta das Nações Unidas, que dispõe que “a fim de assegurar uma ação pronta e eficaz por parte das Nações Unidas, os seus membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho aja em nome deles”²⁰, a Carta das Nações

¹⁷ Artigos 4.º, 5.º e 6.º da Carta das Nações Unidas, respetivamente.

¹⁸ Artigo 4.º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça.

¹⁹ Artigo 97.º da Carta das Nações Unidas.

²⁰ Relativamente ao artigo 24.º (1) da Carta das Nações Unidas, Hans Kelsen defende, utilizando o argumento do “dogma da soberania”, que o articulado está incorreto quando consagra que, por um lado, “os membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacional” e, por outro, “os membros concordam em que, (...), o Conselho aja em nome deles”, pois “*it is not the Members, it is the Charter, which confers responsibilities on the Security Council*” e “*as an organ of the United Nations the Security Council acts on behalf of the United Nations, not on behalf of its Members*” (Kelsen 1950:279-281).

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

Unidas, não obstante o facto de outros órgãos das Nações Unidas, como a Assembleia Geral, terem também competências na manutenção da paz e da segurança, atribui ao Conselho de Segurança a primazia neste domínio (Baptista 2003: 648). Para além disso, do artigo 25.º da Carta das Nações Unidas retira-se que os membros das Nações Unidas estão vinculados às decisões do Conselho de Segurança. Deste modo, assiste-se a “uma transferência de poderes por parte dos Estados membros para as Nações Unidas em matéria de paz e segurança internacionais, o que configura a introdução de um elemento supranacional no sistema de poder das Nações Unidas. Aos Estados resta apenas a titularidade do direito à legítima defesa conferido pela Carta das Nações Unidas no seu artigo 51.º, e em certa medida à ação no âmbito das organizações regionais a que se refere o artigo 52.º” (Kowalski 2018: 350).

Para que possa cumprir com a sua responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais, o artigo 24.º (2) da Carta das Nações Unidas atribui ao Conselho de Segurança “poderes específicos” que estão definidos nos capítulos VI, VII, VIII e XII da Carta das Nações Unidas. No entanto, a prática do Conselho de Segurança e o Tribunal Internacional de Justiça, nos casos *Namíbia* e *Reparações por Danos Sofridos ao Serviço das Nações Unidas*, têm defendido que a enunciação dos “poderes específicos” não exclui a existência de outros poderes, consagrados na Carta das Nações Unidas, necessários para que o Conselho de Segurança possa cumprir com a sua responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais (Baptista 2003:698-701; Kowalski 2018: 350). Com efeito, os artigos 5.º e 6.º do Capítulo II, o artigo 12.º (1) do Capítulo IV, o artigo 26.º do Capítulo V e o artigo 94.º (2) do Capítulo XIV da Carta das Nações Unidas são exemplos de poderes atribuídos ao Conselho de Segurança, no domínio da manutenção da paz e da segurança internacionais, fora dos capítulos referidos no artigo 24.º (2) da Carta das Nações Unidas (Baptista 2003: 698-701; Delbrück 2002: 448).

No domínio da sua competência na manutenção da paz e da segurança internacionais, o Conselho de Segurança possui duas ordens de poderes, isto é, por um lado, nos termos do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, tem o poder para dirigir recomendações aos Estados em litígio para a solução pacífica de controvérsia e, por outro, pode dirigir recomendações ou tomar decisões obrigatórias, envolvendo, se necessário, o uso da força, nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (Pereira e Quadros 2018: 501).

No Conselho de Segurança, à semelhança do que se verifica na Assembleia Geral, cada membro, independentemente da qualidade do seu estatuto, possui um voto (artigo

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

27.º (1) da Carta das Nações Unidas) e a tomada de decisão implica o voto favorável de nove membros do Conselho de Segurança (artigo 27.º (2)(3) da Carta da Nações Unidas). No entanto, o n.º 3 do artigo 27.º da Carta das Nações Unidas estabelece que, quando esteja em causa uma questão não procedimental, a maioria necessária à tomada de decisão deve incluir os votos dos cinco membros permanentes, ou seja, à qualidade de membro permanente do Conselho de Segurança, as grandes potências veem ser-lhes reconhecido um direito ou poder de veto. Este privilégio, por força da segunda metade do artigo 27.º (3) da Carta das Nações Unidas, só se encontra limitado em duas situações, em decisões ao abrigo do Capítulo VI e do artigo 52.º (3) da Carta das Nações Unidas, sendo que em todas as restantes, mesmo que o membro permanente seja parte envolvida, mantém o direito de voto. No fundo, sendo óbvio que a cooperação que existiu durante a Segunda Guerra Mundial dificilmente se verificaria no pós-guerra, a atribuição do poder de veto, além de cristalizar uma hierarquia nas relações internacionais, procurava, através da consagração da igualdade de estatuto entre as grandes potências no Conselho de Segurança, gerar um equilíbrio de poder entre elas e, conseqüentemente, impedir a eclosão de um novo conflito de grandes dimensões. “De uma forma geral, o Conselho de Segurança nunca pode agir contra a vontade de um dos seus membros permanentes. Ou seja, a Carta prefere a inércia das Nações Unidas e o não cumprimento das suas atribuições à ação suscetível de colocar a Organização em conflito com um dos “cinco grandes”” (Kowalski 2013: 55).

Em contraponto ao artigo 18.º (2)(3) da Carta das Nações Unidas, que enumera as “questões importantes” e, conseqüentemente, clarifica quais as decisões da Assembleia Geral cuja aprovação está dependente de uma maioria de dois terços dos membros presentes e votantes, o artigo 27.º (2)(3) da Carta das Nações Unidas não elenca as questões procedimentais nem estabelece forma para serem determinadas. O único facto que se pode retirar do preceito é que, em regra, a questão é não procedimental e, daí a utilização da expressão genérica “todas as outras matérias” (artigo 27.º (3) da Carta das Nações Unidas) para designar aquelas que não caíam no âmbito das questões procedimentais (Baptista 2003: 658).

Para solucionar este problema, primeiramente, tende-se a considerar como procedimentais as questões contidas ao longo da secção denominada “Procedimento” do Capítulo V, mais precisamente, nos artigos 28.º, 29.º, 30.º, 31.º e 32.º da Carta das Nações Unidas, ou seja, decisões sobre o funcionamento do Conselho de Segurança (convocação de uma reunião; o local da reunião; aprovação de credenciais; suspensão/adiamento de

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

uma reunião), estabelecimento de órgãos subsidiários, adoção do regulamento do Conselho de Segurança e o convite a membros das Nações Unidas e a Estados terceiros que sejam parte numa controvérsia para participarem, sem direito de voto, nas discussões do Conselho de Segurança. Em segundo lugar, com a adoção, por parte da China, EUA, Reino Unido, União Soviética e, posteriormente, da França, durante a Conferência de São Francisco, da Declaração de São Francisco, as grandes potências, para além de reconhecerem como procedimentais as questões contidas do artigo 28.º a 32.º da Carta das Nações Unidas, defenderam que, em caso de dúvida, apenas deveriam ser qualificadas como questões procedimentais aquelas que se prendem com a inserção de uma questão na agenda, dado que “(q)ualquer outra medida posterior, como a abertura de um inquérito para apurar os factos, o convite a que as partes resolvam a controvérsia por meios pacíficos ou, em geral, a emanação de recomendações a estas, deveriam ser consideradas como de natureza não procedimental, por, na perspetiva dos seus autores, poderem criar uma cadeia de eventos que forçasse à adopção de medidas compulsivas” (Baptista 2003: 659). Por último, a Resolução 267 (III), de 14 de abril de 1949, da Assembleia Geral procurou também contribuir para a definição de questão procedimental e, por isso, em anexo, enuncia uma série de questões que deviam ser consideradas procedimentais. Agrupando-as em três grupos, a referida resolução define como procedimentais as questões adotadas ao abrigo dos artigos 28.º a 32.º da Carta das Nações Unidas, as questões relacionadas com a agenda do Conselho de Segurança que, em grande medida, estão relacionadas com o primeiro grupo (definição da agenda, nomeadamente, ordem dos trabalhos e inclusão/exclusão de questões na/da agenda) e, finalmente, as questões relacionadas com a relação entre o Conselho de Segurança e os outros órgãos das Nações Unidas (convocação da Assembleia Geral em sessão especial ou especial de emergência nos termos da Resolução *União para a Paz*²¹; apresentação de relatórios à Assembleia Geral; indicação ao Secretário Geral para que notifique a Assembleia Geral das matérias que ora constam ora deixaram de constar da sua agenda nos termos do artigo 12.º (2) da Carta das Nações Unidas; sujeição de uma questão à Assembleia Geral de acordo com o

²¹ Sobre a convocação da Assembleia Geral em sessão especial de emergência, ao abrigo da Resolução *União para a Paz*, e em como essa convocação se trata de uma questão procedimental, considere-se a aprovação, com o voto contra da Rússia, da Resolução do Conselho de Segurança 2623 (2022), no dia 27 de fevereiro 2022, por meio da qual o Conselho de Segurança convocou, nos termos da referida resolução, uma sessão especial de emergência da Assembleia Geral relativamente à Ucrânia.

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

artigo 11.º (2) da Carta das Nações Unidas; e o pedido à Assembleia Geral para que emane uma recomendação relativamente a uma questão específica nos termos do artigo 12.º (1) da Carta das Nações Unidas) (Baptista 2003: 661-662). Por fim, impõe-se salientar que, embora nem a Declaração de São Francisco tenha sido aceite pela maioria dos membros presentes na Conferência de São Francisco nem a Resolução 267 (III) da Assembleia Geral vincule o Conselho de Segurança, ambos os documentos foram úteis enquanto elementos interpretativos de um ponto que não é de todo claro no articulado da Carta das Nações Unidas e a prática desenvolvida tem confirmado, com exceções pontuais, o conteúdo de ambos.

Por outro lado, em caso de dúvida relativamente à qualificação de uma questão como sendo procedimental ou não procedimental, quer a Carta das Nações Unidas quer a prática inclinam-se no sentido de considerarem a qualificação da questão uma questão não procedimental e, portanto, sujeita ao poder de veto dos membros permanentes. Desta forma, surge o duplo veto, isto é, um membro permanente veta, primeiramente, a qualificação de uma questão como sendo uma questão procedimental e, neste sentido, quando a questão é discutida, veta novamente, impedindo qualquer resolução (Baptista 2003: 662-670; Pereira e Quadros 2018: 497).

Um outro ponto que merece atenção especial é a alteração que a prática infligiu no preceito do artigo 27.º (3) da Carta das Nações Unidas. Pese embora a clareza da enunciação do referido artigo, quando indica que o veto corresponde à ausência de voto favorável, facilmente se encontram na prática do Conselho de Segurança precedentes de aprovações de resoluções com a abstenção de um membro permanente. Assim, por exemplo, em 19 de abril de 1946, a Resolução 4 (1946), relativa à questão do então Governo em Espanha, foi aprovada por 10 votos favoráveis, mas com a União Soviética a abster-se e o seu representante a defender que “*my abstention from voting on this matter may in no way be regarded as a precedente capable of influencing in any way the question of the abstention of permanent members of the Security Council*” (Baptista 2003: 654). Contudo, as aprovações posteriores que contaram com a abstenção de membros permanentes multiplicaram-se. Desta forma, em 18 de abril de 1947, os EUA abstiveram-se no momento de votar a Resolução 23 (1947), sobre a questão grega, alegando ter “*considerable regard for a practice which has grown in the Security Council, by usage, to constitute a very good practical construction of Article 27 of the Charter. And in this case, although the United States is opposed to the resolution, it will abstain, but will not veto it*” (Baptista 2003: 654). Em 1 de agosto de 1947, relativamente à questão indonésia,

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

foi a vez da França e do Reino Unido adotarem semelhante posição, mas desta vez com o Presidente do Conselho de Segurança a admitir que “*it is now jurisprudence in the Security Council – and the interpretation accepted for a long time – that an abstention is not considered a veto*” (Baptista 2003: 654). Após a acreditação da delegação do Governo comunista, a China adotou, em 13 de dezembro de 1971, na aprovação da Resolução 305 (1971), pela primeira vez, a posição dos seus congêneres (Baptista 2003: 653-655). Neste sentido, à medida que a prática se foi consolidando, a letra do artigo 27.º (3) da Carta das Nações Unidas deixou de vigorar e esta situação acabou por ser reconhecida pelo Tribunal Internacional de Justiça, pois, em parecer de 21 de dezembro de 1971, relativamente às *Consequências Jurídicas para os Estados da Presença Continuada da África do Sul na Namíbia (Sudoeste Africano) Não Obstante a Resolução 276 (1970) do Conselho de Segurança*, este Tribunal afirmou que, de acordo com a prática consistente, a mera abstenção de um membro permanente não constitui um veto (Ribeiro e Coutinho 2016: 388). Em suma, por meio de uma emenda tácita à Carta das Nações Unidas, o veto passou a traduzir somente o voto negativo (Pereira e Quadros 2018: 498; Kowalski 2018: 365).

Para além disso, nos termos do artigo 108.º da Carta das Nações Unidas, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança têm igualmente poder de veto relativamente a qualquer emenda à Carta das Nações Unidas, como, por exemplo, a alteração da composição do Conselho de Segurança, salvaguardando, assim, qualquer modificação de equilíbrios indesejada.

Por fim, o artigo 103.º da Carta das Nações Unidas estabelece a prevalência das obrigações dos membros das Nações Unidas, em virtude da Carta das Nações Unidas, sobre outras obrigações internacionais. Este elemento vem, pois, reforçar o caráter *quasi*-supranacional do Conselho de Segurança e, conseqüentemente, o seu estatuto de diretório no âmbito da paz e segurança internacionais, na medida em que implica que as decisões tomadas ao abrigo do Capítulo VII se sobrepõem a qualquer outra norma emanada de um outro acordo internacional, como, por exemplo, tratados constitutivos de outras organizações internacionais, e, assim, incluindo normas de outras organizações internacionais sobre paz e segurança.

3.2. O sistema de segurança coletivo

Para manter a paz e a segurança internacionais, o sistema de segurança coletiva consagrado na Carta das Nações Unidas prevê, no Capítulo VI, a solução pacífica de controvérsias. Neste sentido, as partes envolvidas numa controvérsia devem procurar, a fim de evitar uma situação mais gravosa, “chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, via judicial, recurso a organizações ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico à sua escolha” (artigo 33.º (1) da Carta das Nações Unidas). Todavia, o disposto no artigo 33.º (1) da Carta das Nações Unidas não impede o Conselho de Segurança de intervir em qualquer momento (artigo 34.º da Carta das Nações Unidas), ora porque tal foi solicitado por um qualquer membro das Nações Unidas ou por outro qualquer Estado que não seja membro da organização (artigo 35.º (1)(2) da Carta das Nações Unidas) ora porque as partes na controvérsia concordaram em solicitar a sua intervenção (artigo 38.º da Carta das Nações Unidas) ora porque as partes não chegaram a acordo relativamente à solução da controvérsia (artigo 37.º (1) da Carta das Nações Unidas), e de recomendar os procedimentos ou métodos de solução apropriados (artigo 36.º (1) da Carta das Nações Unidas). Relativamente às recomendações do Conselho de Segurança adotadas no âmbito do Capítulo VI, existe um consenso quanto ao seu carácter não vinculativo, uma vez que a parte final do artigo 27.º (3) da Carta das Nações Unidas força a abstenção na tomada de decisões dos membros permanentes envolvidos numa controvérsia (Baptista 2003: 694-697).

Caso a solução pacífica de controvérsias não ponha fim ao diferendo, o sistema de segurança coletiva onusiano prevê, no Capítulo VII, a adoção de medidas em caso de ameaça à paz, rutura da paz e ato de agressão. Contudo, antes de se estudar as medidas previstas no Capítulo VII, convém esclarecer, por um lado, de que forma o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas corresponde a uma evolução do sistema de segurança coletiva previsto no Pacto da SdN e, por outro, o que é a “paz” para o Conselho de Segurança.

Relativamente ao primeiro aspeto, embora seja líquido reconhecer a SdN como o embrião do sistema de segurança coletiva, a verdade é que o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas representa uma evolução desse sistema e, em especial, do artigo 16.º do Pacto da SdN, visto que o atual sistema de segurança coletiva, nos termos do artigo 2.º (4) da Carta das Nações Unidas, condena todo o uso da força e não apenas, como

acontecia, a chamada “guerra ilícita”²² e, por outro lado, atribui caráter vinculativo a todas as decisões do Conselho de Segurança, quer sejam económico-financeiras quer sejam militares, em contraponto com o Pacto da SdN que apenas atribuía caráter vinculativo às primeiras (Ribeiro e Ferro 2016: 48-50; Pereira e Quadros 2018: 514-516; Frowein e Krisch 2002:750-751).

Sobre o que é a “paz” para o Conselho de Segurança, existe um consenso relativamente à ausência de uma definição ou, por outras palavras, de um critério jurídico de acordo com o qual o Conselho de Segurança desenvolve a sua ação. Por esta razão, ao analisar-se a prática do Conselho de Segurança, verifica-se, facilmente, que este órgão das Nações Unidas relaciona com a problemática da paz, por exemplo, situações que envolvem o uso da força, situações de violação reiterada dos direitos humanos ou ainda situações de desrespeito pelo Estado de Direito (Kowalski 2013: 50-53). Se o estabelecimento de uma relação entra a primeira situação e a problemática da paz é mais fácil, o mesmo já não se pode afirmar sobre as duas últimas situações, com destaque particular para a última. Assim, tende-se a concluir que a noção de “paz” para o Conselho de Segurança assenta num critério político que, conseqüentemente, lhe garante uma ampla margem de discricionariedade para justificar a sua ação.

Posto isto, nos termos do artigo 39.º da Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança, após qualificar uma determinada situação, expressa ou implicitamente, como ameaça à paz, rutura de paz ou ato de agressão, pode recomendar ou decidir as medidas não-militares e/ou militares necessárias, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais (Frowein e Krisch 2002: 726-727; Baptista 2003: 689). Contudo, antes de qualificar a existência de uma ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão e, conseqüentemente, determinar as medidas previstas no artigo 39.º da Carta das Nações Unidas, o Conselho pode recomendar, a fim de evitar que a situação se agrave, medidas provisórias (artigo 40.º da Carta das Nações Unidas). Uma vez que o articulado não diz quais são as medidas provisórias, tende-se a aceitar a inclusão nesta categoria de

²² Nos termos do Pacto da SdN, seriam consideradas “guerras ilícitas” as guerras de conquista (artigo 10.º (1) do Pacto da SdN), as guerras começadas sem prévio recurso à arbitragem, solução judicial ou exame pelo Conselho da SdN ou ainda aquelas começadas antes de terem decorrido três meses sobre decisão judicial ou do Conselho dando razão ao agressor (artigo 12.º (3) do Pacto da SdN), a guerra contra um membro da SdN que tivesse aceite a decisão unânime do Conselho (artigo 15.º do Pacto da SdN) e a guerra contra um membro da SdN que se comprometesse a cumprir de boa-fé as sentenças (artigo 17.º (4) do Pacto da SdN) (Ribeiro e Ferro 2016: 49-50).

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

medidas a suspensão de hostilidades, a retirada de forças militares ou o estabelecimento de tréguas (Frowein e Krisch 2002: 732).

No seguimento do artigo 39.º da Carta das Nações Unidas, se o Conselho de Segurança determinar a existência de uma ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão, nos termos do artigo 41.º da Carta das Nações Unidas, pode decidir adotar medidas não-militares contra o Estado infrator. Contrariamente às medidas provisórias, adotadas ao abrigo do artigo 40.º da Carta das Nações Unidas, estas medidas, que se podem traduzir em sanções económicas e/ou diplomáticas (segunda parte do artigo 41.º da Carta das Nações Unidas), são verdadeiras decisões, ou seja, não obstante algumas hesitações provocadas pela redação do articulado, a prática do Conselho de Segurança e a jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça têm atribuído carácter obrigatório a tais medidas (Pereira e Quadros 2018: 517; Frowein e Krisch 2002:739). Para que as medidas adotadas no âmbito do artigo 41.º da Carta das Nações Unidas obtenham o resultado pretendido, há que ter em consideração o disposto nos artigos 49.º e 50.º da Carta das Nações Unidas (Pereira e Quadros 2018: 520).

Se o Conselho de Segurança considerar que as medidas provisórias adotadas, de acordo com o artigo 40.º da Carta das Nações Unidas, não foram cumpridas ou, por outro lado, que a adoção de medidas não-militares, ao abrigo do artigo 41.º da Carta das Nações Unidas, não foi ou não é adequada, então o Conselho de Segurança pode adotar medidas militares (artigo 42.º da Carta das Nações Unidas) (Frowein e Krisch 2002: 753-755). Estas, cuja característica principal é o envolvimento de forças armadas, podem tomar formas tão diferentes, como, por exemplo, um ataque armado, uma demonstração ou um bloqueio. Finalmente, à semelhança das medidas não-militares, as medidas militares também têm força obrigatória.

Tendo em conta a inexistência de umas forças armadas internacionais que, sendo independentes dos membros das Nações Unidas, estariam sob autoridade do Conselho de Segurança, a Carta das Nações Unidas, no artigo 43.º, estabelece que, para cumprir as medidas militares decididas pelo Conselho de Segurança, os Estados membros comprometem-se a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido em conformidade com um acordo ou acordos especiais, celebrados entre o Conselho de Segurança e um Estado membro ou um grupo de Estados membros, as forças armadas necessárias (Pereira e Quadros 2018: 520-521).

Por outro lado, a Carta das Nações Unidas prevê a criação de uma Comissão de Estado-Maior. Segundo o artigo 47.º (2) da Carta das Nações Unidas, esta comissão é

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

composta, permanentemente, pelos chefes de estado-maior dos membros permanentes do Conselho de Segurança e, sempre que a participação seja útil, por convite, de qualquer outro membro das Nações Unidas. Relativamente às funções, o artigo 47.º (1) da Carta das Nações Unidas estabelece que a Comissão de Estado-Maior se destina a orientar e assistir o Conselho de Segurança em todas as questões relativas às exigências militares do mesmo Conselho, como, por exemplo, as relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, à utilização e comando das forças colocadas à sua disposição, à regulamentação de armamentos e possível desarmamento, e, por outro lado, de acordo com o artigo 47.º (3) da Carta das Nações Unidas, cabe-lhe a direção estratégica de todas as forças armadas postas à disposição do Conselho de Segurança, nos termos do artigo 43.º da Carta das Nações Unidas.

3.3. A prática observada

Em face das vicissitudes da Guerra Fria, os acordos ou acordos especiais a que se refere o artigo 43.º da Carta das Nações Unidas não foram celebrados e, conseqüentemente, o sistema de segurança coletiva previsto na Carta das Nações Unidas viu-se privado da maior parte do Capítulo VII. Para ultrapassar estas falhas estruturais, foram-se desenvolvendo mecanismos alternativos.

Uma dessas válvulas de escape foi a Resolução da Assembleia Geral 377 A (V), de 3 de novembro de 1950, comumente chamada Resolução *União para a Paz*²³. Segundo esta resolução, sempre que se verificar um caso de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão e o Conselho de Segurança não desempenhe as suas atribuições no domínio da manutenção da paz e da segurança internacionais, por exemplo, por força de um veto de um dos seus membros permanentes, cabe à Assembleia Geral considerar a questão e recomendar as medidas coletivas apropriadas, incluindo, quando tenha ocorrido uma ruptura da paz ou uma agressão, medidas militares. Contudo, este mecanismo levanta

²³ Sobre Resolução *União para a Paz*, ver Pereira e Quadros 2018: 520-521; Baptista 2003: 636-645; Hovell, Devika (2022). Council at War: Russia, Ukraine and the UN Security Council. *Blog of the European Journal of International Law*. Disponível em <https://www.ejiltalk.org/council-at-war-russia-ukraine-and-the-un-security-council/> (5 de março de 2022); Barber, Rebecca (2022). What can the UN General Assembly do about Russian Aggression in Ukraine?. *Blog of the European Journal of International Law*. Disponível em <https://www.ejiltalk.org/what-can-the-un-general-assembly-do-about-russian-aggression-in-ukraine/> (5 de março de 2022).

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

questões quanto à sua legalidade, uma vez que choca com o disposto na Carta das Nações Unidas, isto é, além de atribuir poderes à Assembleia Geral que lhe foram retirados pela Carta das Nações Unidas, coloca em causa o disposto no artigo 12.º (1) da Carta das Nações Unidas.

Outro mecanismo é o uso privado habilitado, isto é, surgindo como alternativa ao disposto no artigo 42.º da Carta das Nações Unidas, uma entidade, que pode ser uma organização regional, um grupo de Estados ou apenas um Estado, sem qualquer legitimidade própria, por força da letra da Carta das Nações Unidas, para exercer um poder bélico, recebe uma habilitação pública, através de uma resolução do Conselho de Segurança, que lhe permite fazer uso da força armada num regime idêntico ao estabelecido na Carta das Nações Unidas (Baptista 2003: 911). O regime é idêntico porque, em primeiro lugar, é necessário que estejam reunidos os pressupostos do artigo 39.º da Carta das Nações Unidas para que o Conselho de Segurança possa habilitar uma entidade a usar a força armada, em segundo lugar, por se basear numa resolução, não obstante não ter poder vinculativo, acarreta efeitos para os Estados que não são os habilitados nem são os alvos dessa habilitação, nomeadamente, os deveres de abstenção de dar assistência ao Estado alvo da habilitação (artigo 2.º (5) da Carta das Nações Unidas) e de assistir os Estados habilitados na execução das medidas determinadas pelo Conselho de Segurança (artigo 49.º da Carta das Nações Unidas), e, finalmente, no espírito do artigo 54.º da Carta das Nações Unidas, a entidade habilitada tem o dever de informar regularmente o Conselho de Segurança relativamente a todas as ações empreendidas ou mesmo aquelas que se projetam empreender (Baptista 2003: 912-929). Por outro lado, se o uso privado regional habilitado, que traduz a habilitação a uma organização regional, encontra, de certo modo, apoio na segunda parte do artigo 53.º (1) da Carta das Nações Unidas, a verdade é que o uso estadual, aquele que é empreendido por um grupo de Estados ou por um só Estado, não encontra qualquer fundamento no articulado, antes corresponde, devido à prática, a uma modificação tácita da Carta das Nações Unidas (Baptista 2003: 931-947).

Por fim, as operações de manutenção de paz apresentam-se como um outro mecanismo alternativo. Segundo o antigo Secretário-Geral das Nações Unidas Dag Hammarskjöld e o antigo ministro dos negócios estrangeiros canadiano Lester Pearson, as operações de manutenção da paz assentam num “Capítulo VI e meio”, visto que estão um patamar acima das medidas previstas no Capítulo VI e um abaixo das medidas impositivas do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (Esperança 2018: 201-202;

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

Ribeiro e Ferro 2016: 114). Por outro lado, estas operações podem tomar a forma de forças de manutenção de paz ou de missões de observação (Baptista 2003: 739). Em termos gerais, independentemente da forma que possam tomar, as operações de manutenção de paz, criadas por uma resolução do Conselho de Segurança, são compostas por contingentes fornecidos pelos Estados-membros, com exceção dos membros permanentes do Conselho de Segurança que, em regra, não fornecem quaisquer contingentes, e alicerçam-se no consentimento das partes, na imparcialidade e no recurso ao uso da força limitado à legítima defesa ou à defesa do mandato (Bothe 2002: 681; Baptista 741-742; Ribeiro e Ferro 2016: 115-116). Na arquitetura das Nações Unidas, cabe ao Secretariado das Nações Unidas, através do Departamento de Operações de Paz, a direção política e executiva das operações de paz.

Em suma, os mecanismos alternativos criados, através da exploração extensiva dos “poderes implícitos” do Conselho de Segurança, para debelar as falhas estruturais causadas pela não implementação do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, tornam claro “tanto a potência quanto a impotência militar deste “policia do mundo” estreitamente dependente dos Estados, mas sobre os quais exerce um indispensável controlo” (Maia 2018: 383-384).

4. Reforma do Conselho de Segurança

A realidade internacional atual é substancialmente diferente daquela que existia aquando da criação das Nações Unidas, em 1945. Ao longo das últimas décadas, ocorreram alterações nas relações de poder, com a convertibilidade de potências globais em potências regionais e a emergência de potências quer regionais quer globais e, por outro lado, surgiram novas ameaças, como, por exemplo, a proliferação nuclear, o terrorismo internacional e a crise climática. Além disso, no próprio seio da organização, o número de Estados membros ascendeu a cento e noventa e três e tem-se percebido uma desatualização da Carta das Nações Unidas, ora quando ainda caracteriza a Alemanha e o Japão como “Estados inimigos” (Karl, Mützelburg, Witschel 2002: 1359-1360) ora quando, nos termos do artigo 23.º (1) da Carta das Nações Unidas, enuncia a República da China (Taiwan)²⁴ e a União Soviética²⁵ como membros permanentes do Conselho de Segurança.

Neste sentido, a reforma do Conselho de Segurança, que tem vindo a ser tentada desde praticamente a fundação das Nações Unidas, torna-se cada vez mais imprescindível, na exata medida em que só através de um ajustamento estrutural às novas circunstâncias internacionais será possível a este órgão ter uma maior legitimidade e um maior apoio junto da comunidade internacional. Nos termos da Carta das Nações Unidas, o processo de reforma do Conselho de Segurança tem subjacente dois momentos. Num primeiro momento, independentemente da forma de procedimento escolhida, isto é, adoção de uma decisão sobre uma emenda à Carta das Nações Unidas pela Assembleia Geral (artigo 108.º da Carta das Nações Unidas) ou adoção de uma decisão por uma conferência geral dos membros das Nações Unidas destinada a rever a Carta das Nações Unidas (artigo 109.º da Carta das Nações Unidas), a decisão tem que ser adotada pelos votos favoráveis de dois-terços dos membros das Nações Unidas. Posteriormente, para

²⁴ Em 25 de outubro de 1971, por meio da Resolução 2758 (XXVI), a República Popular da China é reconhecida, pela Assembleia Geral, como representante legítima do Estado chinês e, conseqüentemente, como um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Este reconhecimento levou à expulsão da República da China das Nações Unidas.

²⁵ Após a queda da União Soviética, em 1991, o Presidente da Federação Russa informou, por carta, o Secretário Geral das Nações Unidas que a Federação Russa assumiria o lugar anteriormente ocupado pela União Soviética no sistema das Nações Unidas, incluindo o lugar permanente no Conselho de Segurança (Winkelmann 1997: 41).

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

entrarem em vigor, as emendas têm que ser ratificadas, de acordo com os métodos constitucionais de cada Estado membro, por dois-terços dos Estados membros das Nações Unidas, incluindo os membros permanentes do Conselho de Segurança (artigos 108.º e 109.º da Carta das Nações Unidas). Neste segundo momento, verifica-se que os membros permanentes têm poder para impedir e, portanto, vetar qualquer emenda à Carta das Nações Unidas e, conseqüentemente, qualquer reforma do Conselho de Segurança (Karl, Mützelburg, Witschel 2002: 1344).

Pese embora a questão da reforma do Conselho de Segurança já se encontre na agenda da Assembleia Geral desde 1979²⁶, só, após o fim da Guerra Fria, em 3 de dezembro de 1993, no seguimento da Resolução da Assembleia Geral 47/62, de 11 de dezembro de 1992, é que a Assembleia Geral, por meio da Resolução 48/26, de 3 de dezembro de 1993, resolveu estabelecer um *Open-ended Working Group on the Question of the Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and other Matters Related to the Security Council*, com o objetivo de discutir de forma mais profunda a reforma do Conselho de Segurança. Além disso, de acordo com a Resolução 53/30 da Assembleia Geral, de 23 de novembro de 1998, ficou estabelecido que a maioria necessária para tomar qualquer decisão seria a de dois-terços dos membros da Assembleia Geral. Após, em 2005, não se ter conseguido chegar a um acordo relativamente à reforma do Conselho de Segurança²⁷, em 2008, a Assembleia Geral, nos termos da Resolução 62/557, de 15 de setembro de 2008, resolveu iniciar negociações intergovernamentais subordinadas a cinco temáticas, a saber, categorias de novos membros, questão do veto, representação regional, dimensão do alargamento do Conselho de Segurança e métodos de trabalho e, finalmente, relação entre o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral. Com isto, pretendia-se redigir um texto sobre o qual incidissem as discussões.

²⁶ Em 1979, Argélia, Argentina, Bangladesh Butão, Guiana, Índia, Maldivas, Nepal, Nigéria e Sri Lanka submeteram um pedido com o intuito de introduzirem na agenda da Assembleia Geral a “*question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*”. Ver A/34/246 of 14 November 1979; A/34/250/Add.4 of 27 November 1979; GA Decision 34/431 of 14 December 1979.

²⁷ Relativamente aos diferentes modelos de reforma propostos em 2005 e, conseqüente desfecho, ver United Nations, “In larger freedom: towards development, security and human rights for all”, *Report of the Secretary-General A/59/2005 of 21 March 2005*, para. 167-170; A/59/L.64 of 6 July 2005; A/59/L.67 of 14 July 2005; A/59/L.68 of 21 July 2005; United Nations, “2005 World Summit Outcome”, *General Assembly Resolution A/RES/60/1 of 24 October 2005*, para. 152-154.

Contudo, considerando o escopo do presente estudo, o foco de análise incidirá nos dois aspetos mais estruturais e, simultaneamente, mais controversos, ou seja, a composição do Conselho de Segurança e o poder de veto que os membros permanentes usufruem.

4.1. Composição do Conselho de Segurança

Tendo em consideração as alterações geopolíticas e institucionais que se têm vindo a processar desde a criação das Nações Unidas, em 1945, a composição do Conselho de Segurança suscita diversas inquietações em torno do *ratio* entre o número total de Estados membros das Nações Unidas e o número de membros no Conselho de Segurança, das disparidades que se verificam na representação regional e, finalmente, do estatuto dos atuais cinco membros permanentes. Posto isto, para se abordar a reforma da composição do Conselho de Segurança torna-se necessário analisar três variáveis ou, por outras palavras, a dimensão, a representação regional e as diferentes categorias de membros do Conselho de Segurança.

4.1.1. A dimensão do Conselho de Segurança

A composição do Conselho de Segurança deve ter subjacente um equilíbrio entre a representatividade e a necessidade de garantir a eficácia da ação do Conselho de Segurança, reconhecendo antecipadamente que tal eficácia não se afigura possível num Conselho de Segurança composto por todos os Estados membros das Nações Unidas. Desta forma, quando as Nações Unidas foram criadas, em 1945, o Conselho de Segurança possuía onze membros, cinco membros permanentes e seis membros não-permanentes, o que perfazia, tendo em conta os cinquenta e um Estados membros originários, um *ratio* de 4,63 para 1. Em 31 de agosto de 1965, devido à descolonização e, por consequência, ao aumento do número de Estados membros das Nações Unidas, que passaram a ser cento e treze, o número de membros do Conselho de Segurança, nos termos da Resolução 1991 A (XVIII) da Assembleia Geral, de 17 de dezembro de 1963, foi elevado para quinze, cinco membros permanentes e dez membros não-permanentes, aumentando, assim, o *ratio* para 7,53 para 1. Pese embora, em 1979, ano em que a questão da reforma do Conselho de Segurança entrou na agenda da Assembleia Geral, o número de Estados

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

membros da organização tenha ascendido a cento e cinquenta e dois, a Assembleia Geral não chegou a acordo quanto ao aumento do número de membros do Conselho de Segurança de quinze para vinte e um e, conseqüentemente, o *ratio* voltou a sofrer um agravamento, 10,1 para 1²⁸. Em 1980, um grupo de dez Estados em desenvolvimento voltou a propor que a dimensão do Conselho de Segurança fosse aumentada, mas a proposta não foi aprovada. Posteriormente, em 1997, Razali Ismael, Presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas, defendeu o alargamento do Conselho de Segurança de quinze para vinte e quatro membros, mas tal não teve sucesso²⁹. Um alargamento para vinte e quatro membros era o também proposto por Kofi Annan, em 2005, no relatório *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*³⁰. Contudo, a proposta do então Secretário Geral das Nações Unidas não foi muito bem recebida pelos Estados membros das Nações Unidas. No seguimento da proposta de Annan, três grupos criados para efeitos dos debates sobre a reforma do Conselho de Segurança, o Grupo dos Quatro (doravante “G4”), o Grupo de Estados Africanos e o Grupo *Uniting for Consensus*, apresentaram modelos de reforma alternativos, sendo que o proposto pelo Grupo de Estados Africanos³¹ pressupunha um Conselho de Segurança composto por vinte e seis membros ao passo que tanto o G4³² como o Grupo *Uniting for Consensus*³³ advogavam por uma composição de vinte e cinco membros. No entanto, os membros permanentes, destacando-se a China e os EUA, mostraram-se reticentes em relação às propostas de reforma apresentadas, em especial a do G4, o que, em grande medida, contribuiu para que a reforma do Conselho de Segurança voltasse a ser adiada e, conseqüentemente, a Cimeira Mundial das Nações Unidas, em setembro de 2005, fosse um fiasco. Mais de uma década e meia após a Cimeira Mundial das Nações Unidas, o Conselho de Segurança mantém o mesmo número de membros desde a única reforma que sofreu, decorria o ano de 1965, e, tendo em conta que as Nações Unidas têm, atualmente, cento e noventa e três Estados membros, o *ratio* da representatividade situa-se nos 12,9 para 1.

²⁸ Relativamente à tentativa de reforma, em 1979, ver Winkelmann 1997: 40-41.

²⁹ Sobre a proposta de Ismael Razali, ver <https://archive.globalpolicy.org/security-council/security-council-reform/41310-razali-reform-paper.html>.

³⁰ United Nations, “In larger freedom: towards development, security and human rights for all”, *Report of the Secretary-General A/59/2005 of 21 March 2005*, para. 170.

³¹ A/59/L.67 of 14 July 2005.

³² A/59/L.64 of 6 July 2005.

³³ A/59/L.68 of 21 July 2005.

Para fazer face a esta situação de perda de representatividade do Conselho de Segurança, durante o processo das negociações intergovernamentais, foi já acordado que a composição do Conselho de Segurança alargado se deve situar entre os vinte e um e os vinte e sete membros. Esta situação implicará uma emenda ao artigo 23.º (1) da Carta das Nações Unidas, de acordo com o método de emendas previsto na Carta das Nações Unidas. Por outro lado, o número específico de membros só poderá ser determinado após se considerar a representação regional e as categorias de membros a expandir (Kowalski 2018: 361).

4.1.2. A representação regional

Até 1965, dos seis lugares não-permanentes, por força de um “acordo de cavalheiros” estabelecido, em 1946, entre os EUA e a União Soviética, dois estavam atribuídos à América Latina, um à Europa Ocidental, um à *Commonwealth*, um à Europa de Leste e, finalmente, dois ao Médio Oriente (Winkelmann 1997: 39). Porém, com o alargamento do número de lugares não-permanentes no Conselho de Segurança, em 1965, de seis para dez, procedeu-se a um novo arranjo distributivo e, com isso, segundo a Resolução 1991 A (XVIII) da Assembleia Geral, de 17 de dezembro de 1963, cinco lugares não-permanentes passaram a estar atribuídos ao grupo de Estados da África e Ásia, mas, independentemente da referida resolução os juntar no mesmo grupo, a prática da organização tem-se desenvolvido no sentido de atribuir três lugares aos Estados africanos e dois aos asiáticos, um ao grupo de Estados da Europa de Leste, dois ao grupo de Estados da América Latina e, por último, dois ao grupo da Europa Ocidental e Outros Estados³⁴. Com esta nova combinação pretendeu-se equilibrar a representação regional e, consequentemente, aumentar a representação das diferentes sensibilidades político-internacionais dos Estados membros no Conselho de Segurança.

No entanto, com o aumento do número de Estados membros das Nações Unidas, no seguimento da revisão que entrou em vigor em 1965, voltou-se a gerar um desequilíbrio. De facto, esta situação torna-se mais clara através da análise da evolução do *ratio* entre o número de Estados membros de um determinado grupo regional e o número de lugares atribuídos a esse grupo no Conselho de Segurança, para o período compreendido entre 1965 e 2022. Por conseguinte, verifica-se um agravamento do valor

³⁴ Ver Anexo 1.

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

do *ratio* dos grupos de Estados de África, América Latina, Ásia e Pacífico, Europa de Leste e Europa Ocidental e Outros em 6, 5,5, 9,7, 6,5 e 1,4, respetivamente³⁵. Concluindo, os grupos de Estados de África, América Latina, Ásia e Pacífico e Europa de Leste viram a sua representação regional no Conselho de Segurança diminuída significativamente, ao passo que a representação do Grupo da Europa Ocidental e Outros Estados sofreu somente um ligeiro agravamento.

Durante as negociações em curso, os Estados membros têm defendido a necessidade de inverter a situação atual e, com isto, têm mostrado abertura para se proceder a um aumento da representação das regiões sub-representadas, como são os casos de África, América Latina, Ásia e Europa de Leste. De facto, analisando a distribuição dos lugares no Conselho de Segurança, independentemente do tipo de categoria de membro, contida nas propostas do G4, do Grupo *Uniting for Consensus* e do Grupo de Estados Africanos, verifica-se que os dois primeiros grupos atribuem, num total de vinte e cinco lugares, seis lugares aos Estados africanos, seis aos asiáticos, três ao grupo de Estados da Europa de Leste, quatro ao grupo de Estados da América Latina e, por último, seis ao grupo da Europa Ocidental e Outros Estados, enquanto que o Grupo de Estados Africanos, que propõe um Conselho de Segurança composto por vinte e seis membros, atribui sete lugares aos Estados africanos, seis aos asiáticos, três ao grupo de Estados da Europa de Leste, quatro ao grupo de Estados da América Latina e, finalmente, seis ao grupo da Europa Ocidental e Outros Estados. Para além disso, em certo sentido como a proposta de Razali fazia em relação aos Estados industrializados, o Grupo L.69 tem advogado pela representação de Estados em desenvolvimento, incluindo pequenos Estados e pequenos Estados insulares³⁶, e o Grupo de Estados árabes tem defendido a ideia de uma maior representação para os Estados árabes. Todavia, reconhecendo a coexistência de Estados em desenvolvimento, incluindo pequenos Estados e pequenos Estados insulares, e Estados árabes em diferentes grupos regionais, não foi ainda solucionado o modo de atribuição do lugar no Conselho de Segurança, isto é, se essa atribuição seria feita em termos idênticos aos que atualmente vigoram ou se, pelo contrário, seria feita numa base transregional, o que envolveria a criação de um lugar reservado apenas aos Estados que possuam aquelas características.

³⁵ Ver Anexo 2.

³⁶ A/59/L.69/Rev.1 of 14 September 2007.

4.1.3. As categorias de membros do Conselho de Segurança

Subjacente ao aumento da representatividade regional está a problemática das categorias de lugares no Conselho de Segurança. Desde a fundação das Nações Unidas, o Conselho de Segurança é composto por duas categorias de membros, os membros permanentes e os não-permanentes. Relativamente aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, o seu estatuto não reflete a realidade internacional atual, mas sim aquela que saiu da Segunda Guerra Mundial. Mais, a Carta das Nações Unidas e, mais precisamente, os seus artigos 108.º e 109.º salvaguardam o estatuto dos cinco permanentes e, conseqüentemente, impedem, na prática, uma atualização desse estatuto, uma vez que para tal se efetuar seria necessário a sua concordância (Kowalski 2018: 362). Por outro lado, pese embora o aumento de seis para dez no número de membros não-permanentes, com a entrada em vigor da reforma do Conselho de Segurança, em agosto de 1965, o *ratio* entre o número de Estados membros elegíveis para um lugar não-permanente e o número de lugares não-permanentes no Conselho de Segurança tem-se agravado, não só em termos globais como também em termos regionais^{37 38}.

Desta maneira, o debate sobre a reforma da composição do Conselho de Segurança tem de examinar ponderadamente três aspetos. Em primeiro lugar, se o alargamento deve ser feito através do aumento do número de lugares permanentes e não-permanentes ou somente dos lugares não-permanentes. Em segundo lugar, sendo controversa a ideia de atribuir o estatuto de membro permanente a novos Estados membros e recordando o que já foi avançado, por exemplo, em 2005, no relatório do Secretário Geral das Nações Unidas, intitulado *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*, a possibilidade de se criar uma nova categoria de membros, nomeadamente, uma categoria de membros não-permanentes com um mandato alargado. Por último, não modificando a Carta das Nações Unidas, a

³⁷ Para efeitos de análise da evolução, a nível regional, do *ratio* entre o número de Estados membros elegíveis para um lugar não-permanente e o número de lugares não-permanentes no Conselho de Segurança considera-se, por uma questão de conveniência, o período entre 1965, ano em que foi definido um novo arranjo distributivo dos lugares não-permanentes, e 2022.

³⁸ Ver Anexo 3.

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

elaboração, pela Assembleia Geral, de um novo arranjo distributivo dos lugares não-permanentes.

Em março de 2005, o Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, no relatório que apresentou aos Estados membros propôs dois modelos de reforma para o Conselho de Segurança³⁹. No “modelo A”, o Conselho de Segurança seria composto por vinte e quatro membros (onze membros permanentes e treze membros não-permanentes), distribuídos por quatro áreas regionais, África, Ásia e Pacífico, Europa e Américas. Dos seis novos lugares permanentes, dois seriam atribuídos a África, dois à região da Ásia e Pacífico, a que se somaria o lugar da China, um à Europa, a que se acrescentariam os lugares da França, Reino Unido e Rússia, e um às Américas, a que se somava o lugar dos EUA. Ademais, África receberia quatro lugares não-permanentes, a Ásia e Pacífico três, a Europa dois e, finalmente, as Américas quatro. Por outro lado, no “modelo B”, que à semelhança do “modelo A” previa um Conselho de Segurança composto, na totalidade, por vinte e quatro membros, distribuídos pelas mesmas áreas regionais, a grande novidade residia na criação de oito lugares não-permanentes com um mandato alargado (quatro anos) e renovável, isto é, em contrapartida à não atribuição de qualquer novo lugar permanente, Annan propôs a atribuição de dois lugares não-permanentes com mandato alargado a cada uma das quatro áreas regionais. Além disso, relativamente aos lugares não-permanentes, cujo número o “modelo B” previa aumentar de dez para onze, África passaria a ter quatro, Ásia e Pacífico três, Europa um e Américas três.

No seguimento da proposta de Kofi Annan, o G4 advogou por um Conselho de Segurança composto por vinte e cinco membros, onze membros permanentes e catorze não-permanentes⁴⁰. Assim, dos seis novos lugares permanentes, dois seriam atribuídos ao grupo de Estados de África, dois ao de Estados da Ásia e do Pacífico, um ao de Estados da América Latina e um ao da Europa Ocidental e Outros Estados. Contudo, a proposta desenvolvia-se no sentido de atribuir quatro dos seis novos lugares permanentes propostos aos Estados do G4, nomeadamente, à Alemanha, Brasil, Índia e Japão. Por outro lado, o modelo proposto previa atribuir um lugar não-permanente, respetivamente, ao grupo de Estados de África, ao da Ásia e do Pacífico, ao da Europa de Leste e ao da América Latina.

³⁹ United Nations, “In larger freedom: towards development, security and human rights for all”, *Report of the Secretary-General A/59/2005 of 21 March 2005*, para. 170.

⁴⁰ A/59/L.64 of 6 July 2005.

Em conformidade com a proposta do G4, o Grupo de Estados Africanos também defendia o aumento do número de membros permanentes e não-permanentes no Conselho de Segurança⁴¹. Desta forma, o Conselho de Segurança devia ser composto por um total de vinte e seis membros. Dos onze lugares adicionais, o grupo de Estados de África receberia dois lugares permanentes e dois lugares não-permanentes, o grupo de Estados da Ásia e do Pacífico dois lugares permanentes e um não-permanente, o grupo de Estados da Europa de Leste um lugar não-permanente, o grupo de Estados da América Latina um lugar permanente e um não-permanente e, por fim, o grupo da Europa Ocidental e Outros Estados um lugar permanente.

O Grupo *Uniting for Consensus* defendia somente o alargamento dos lugares não permanentes⁴². Assim, o Conselho de Segurança seria composto por vinte e cinco membros (os atuais cinco membros permanentes e vinte membros não-permanentes). Relativamente aos lugares não-permanentes, seriam distribuídos do seguinte modo, seis lugares para o grupo de Estados de África, cinco para o grupo de Estados da Ásia e do Pacífico, quatro para o grupo de Estados da América Latina, três para o grupo da Europa Ocidental e Outros Estados e dois para o grupo de Estados da Europa de Leste. Para além disso, a proposta do *Uniting for Consensus* possibilitava a reeleição imediata dos membros não-permanentes, seja por meio de uma mera reeleição de um determinado Estado seja através do preenchimento rotativo de um lugar destinado a um grupo de Estados por um conjunto reduzido de Estados desse grupo.

Em 2007, um grupo de vinte e cinco Estados membros, que ficaria conhecido como Grupo L.69, apelou ao aumento do número de membros, quer permanentes quer não-permanentes, do Conselho de Segurança⁴³. Contudo, para o Grupo L.69, o aumento deveria procurar garantir uma representatividade mais expressiva para os Estados em desenvolvimento, incluindo Estados insulares e pequenos Estados. Por outro lado, o Grupo Árabe promoveu a ideia de um dos seus membros ocupar um lugar permanente no Conselho de Segurança.

⁴¹ A/59/L.67 of 14 July 2005.

⁴² A/59/L.68 of 21 July 2005.

⁴³ A/59/L.69/Rev.1 of 14 September 2007.

Em 2015, a Jamaica, que na altura presidia às negociações intergovernamentais, apresentou o *Framework Document*⁴⁴ que continha as posições do Estados membros relativamente à reforma do Conselho de Segurança. Deste documento é possível extrair, por exemplo, uma proposta mais detalhada do Grupo L.69, uma proposta da CARICOM ou mesmo uma atualização da proposta inicial do G4. Assim, o Grupo L.69, em linha com o que havia defendido anteriormente, propôs um Conselho de Segurança com vinte e sete membros, sendo que onze seriam membros permanentes e os restantes seriam não-permanentes. Os seis novos lugares permanentes seriam distribuídos pelos grupos de Estados de África (dois), da Ásia e do Pacífico (dois), da América Latina (um) e Europa Ocidental e Outros Estados (um). Em contrapartida, dos seis novos lugares não-permanentes, dois seriam atribuídos ao grupo de Estados de África, um ao da Ásia e do Pacífico, um ao da Europa de Leste, um ao da América Latina e, finalmente, um a ser ocupado por pequenos Estados insulares em desenvolvimento, independentemente do seu grupo regional originário. Por outro lado, a CARICOM, para além de defender, sem especificar números concretos, o aumento da representação permanente e não-permanente para os grupos de Estados de África, da Ásia e do Pacífico e da América Latina, da representação permanente para o grupo da Europa Ocidental e Outros Estados e da representação não-permanente para o grupo de Estados da Europa de Leste, apoiou a criação de um lugar rotativo para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, independentemente do seu grupo regional originário. Por último, o G4 admitiu a possibilidade de atribuir mais um lugar não-permanente ao grupo de Estados de África, que passaria, assim, a dispor de dois lugares não-permanentes.

Por outro lado, alguns autores, como, por exemplo, Louis B. Sohn, têm procurado elaborar modelos alternativos para reformar o Conselho de Segurança. No caso de Sohn (Sohn 1993: 385-391), este autor defendeu que, considerando os entraves que se colocam a uma qualquer emenda à Carta das Nações Unidas, uma solução mais viável passaria pela revisão, por parte da Assembleia Geral, da Resolução 1991 A (XVIII) da Assembleia Geral, de 17 de dezembro de 1963, no concernente à distribuição regional dos lugares não-permanentes. Desta forma, a cada grupo regional deveria ser-lhe atribuído dois lugares não-permanentes. No entanto, um desses lugares seria atribuído apenas a dois Estados desse grupo regional, escolhidos pela Assembleia Geral, para o ocuparem em

⁴⁴ Disponível em <https://www.un.org/en/ga/president/69/pdf/letters/20150513-seccouncilreform.pdf> (10 de janeiro de 2022).

regime de semi-permanência ou de rotatividade por períodos de dois anos. O outro lugar reger-se-ia pelo disposto no artigo 23.º (2) da Carta das Nações Unidas, isto é, o mandato seria válido por um período de dois anos e a reeleição para o período imediato não seria possível. Para além disso, Sohn propôs que os Estados que fossem elegíveis para um lugar semi-permanente, durante o período em que por força do regime de rotatividade não o estivessem a ocupar, participassem, sem direito de voto, nas discussões do Conselho de Segurança, num regime idêntico ao estabelecido no artigo 31.º da Carta das Nações Unidas, e, por outro lado, também se mostrou favorável à participação nas discussões, sem direito de voto, dos membros não-permanentes, avançando para efeito dois cenários, ou nos dois anos seguintes ao fim do mandato ou, caso seja adotado um sistema de pré-eleição dos membros não-permanentes, nos dois anos anteriores à ocupação efetiva do lugar.

Em suma, os Estados membros têm prosseguido com as discussões e no último “debate aberto”, na Assembleia Geral, sobre a reforma do Conselho de Segurança, em novembro de 2021, ficou claro que todos os Estados membros têm consciência que a composição do Conselho de Segurança já não traduz de forma alguma a relação de forças do mundo de hoje⁴⁵. Contudo, se, por um lado, estão de acordo relativamente à necessidade de aumentar a dimensão do Conselho de Segurança e a representação de regiões que estão hoje sub-representadas, como, por exemplo, África, Ásia e Pacífico e América Latina e Caraíbas, por outro, quando a questão em debate são as categorias de membros a expandir, o que se vê é uma divisão profunda que, em última análise, por força da maioria de dois-terços necessária para tomar uma decisão, impede qualquer reforma. Na verdade, a causa da divisão entre os Estados membros reside no aumento dos lugares permanentes, uma vez que se se considerarem as propostas que estão em cima da mesa verifica-se que, por um lado, o G4, o Grupo de Estados Africanos e o Grupo L.69 defendem o mesmo aumento dos lugares permanentes, isto é, aos atuais cinco lugares permanentes juntar-se-iam outros seis, a serem atribuídos ao grupo de Estados de África (dois), da Ásia e do Pacífico (dois), da América Latina e Caraíbas (um) e da Europa Ocidental e Outros Estados (um), e, por outro lado, o Grupo *Uniting for Consensus* é contra qualquer aumento do número de membros permanentes no Conselho de Segurança, afirmando que qualquer aumento apenas serviria para agravar os atuais

⁴⁵ Relativamente ao “debate aberto”, na Assembleia Geral, sobre a reforma do Conselho de Segurança, ver <https://www.un.org/press/en/2021/ga12385.doc.htm>.

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

problemas apontados ao Conselho de Segurança, como, por exemplo, as faltas de democraticidade e de legitimidade. Todavia, quando se analisa o caso de Itália, que faz parte do Grupo *Uniting for Consensus*, verifica-se que o seu posicionamento não se prende tanto com preocupações de democraticidade ou de legitimidade, mas sim de taticismo ou, se se preferir, realismo político, no sentido em que se opõe ao aumento dos lugares permanentes porque teme que a materialização das aspirações da Alemanha, que quer ser membro permanente do Conselho de Segurança e sabe que o pode vir a ser, a relembram para um estatuto de segunda ordem no seio da União Europeia. Por outro lado, se o impasse que se verifica no debate em torno do aumento do número de lugares permanentes e não-permanentes poderia conduzir à introdução de uma nova categoria de membros, nomeadamente, a de membros semi-permanentes ou não-permanentes com mandato alargado, tal como foi defendido, mais recentemente, pelo Grupo *Uniting for Consensus*, a verdade é que esta possibilidade encontra a oposição, por exemplo, do Grupo de Estados Africanos, que julga que uma tal criação apenas serviria para impedir África de ocupar um lugar permanente. Finalmente, os atuais cinco membros permanentes, pese embora não se mostrem muito interessados no debate, já reconheceram a necessidade de aumentar a representatividade do Conselho de Segurança, com a China a defender a representação de Estados em desenvolvimento, em especial africanos, a França a aceitar o aumento do número de lugares permanentes e não-permanentes, o Reino Unido a apoiar as pretensões do G4 e a defender também a criação de um lugar permanente para África e, por último, os EUA e a Rússia a mostrarem abertura a um possível aumento do número de membros, mas sem, contudo, deixarem de chamar à atenção para a necessidade de tal aumento não afetar a eficácia da ação do Conselho de Segurança (Kowalski 2018: 364).

4.2. A questão do poder de veto

Para Bardo Fassbender, o poder de veto é visto como o aspeto estrutural mais relevante do regime jurídico consagrado na Carta das Nações Unidas, uma vez que estabelece uma hierarquia entre os membros das Nações Unidas e, na prática, isenta os membros permanentes do Conselho de Segurança das medidas coercivas prevista na Carta das Nações Unidas (Fassbender 1998: 8). Todavia, a prerrogativa do poder de veto permite aos membros usufruidores exercer influência num conjunto de questões de ordem interna da organização, como, por exemplo, a admissão de novos membros (artigo 4.º (2))

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

da Carta das Nações Unidas), a suspensão e o restabelecimento do exercício dos direitos e privilégios de membro (artigo 5.º da Carta das Nações Unidas), a expulsão da organização (artigo 6.º da Carta das Nações Unidas), a eleição do Secretário Geral (artigo 97.º da Carta das Nações Unidas) e, em certo sentido, a modificação da Carta das Nações Unidas (artigos 108.º e 109.º da Carta das Nações Unidas)⁴⁶ e a execução de sentenças do Tribunal Internacional de Justiça (artigo 94.º (2) da Carta das Nações Unidas). Deste modo, é com naturalidade que a par do debate em torno da composição do Conselho de Segurança e, em especial, da expansão das diferentes categorias de membros se discuta a problemática do poder de veto, isto é, se esta prerrogativa deve ser estendida a possíveis novos membros permanentes ou se, pelo contrário, os atuais membros permanentes devem ser dela privados ou se, por outro lado, o seu conteúdo deve ser limitado.

Desde 16 de fevereiro de 1946, data em que, pela primeira vez, um membro permanente, neste caso a União Soviética, exerceu o seu direito de veto, até 31 de dezembro de 2021, o poder de veto foi utilizado em duzentas e onze votações⁴⁷. No detalhe, o fio do tempo diz-nos o seguinte. A Guerra Fria foi o intervalo de tempo em que o poder de veto foi utilizado mais vezes e, conseqüentemente, verificou-se uma paralisia do Conselho de Segurança. Durante este período, a União Soviética foi o membro permanente que mais vezes exerceu o seu direito de veto, totalizando 90 “vetos”, em grande medida para bloquear a admissão de novos membros⁴⁸. Com o fim da Guerra Fria e do bipolarismo que existiu até então, o tempo foi de “regresso às Nações Unidas” (Kowalski 2018: 345-346). A provar este “regresso” está a redução significativa do uso do poder no Conselho de Segurança que se verificou no período ulterior, isto é, de 1991 até 31 de dezembro de 2021, o poder de veto foi utilizado quarenta e sete vezes⁴⁹. Deste lapso temporal, é possível extrair diversos aspetos⁵⁰. Primeiramente, a França e o Reino Unido foram os dois únicos membros permanentes que não exerceram o seu direito de

⁴⁶ Relativamente à modificação da Carta das Nações Unidas, como nota Kowalski, “o poder privilegiado de impedir – portanto “vetar” – a modificação da Carta não se reconduz formalmente ao “poder de veto” na medida em que não se enquadra no âmbito da atividade e competências do Conselho de Segurança. No entanto, ambos os poderes decorrem do estatuto privilegiado de que gozam os membros permanentes na formulação de atos jurídicos.” (Kowalski 2018: 368).

⁴⁷ Ver Anexo 4.

⁴⁸ Ver Anexo 5.

⁴⁹ Ver Anexo 4.

⁵⁰ Ver Anexo 5.

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

veto, algo que não fazem desde 1989. Em segundo lugar, até 2007, os EUA apresentaram-se como o membro permanente que mais vezes recorreu ao poder de veto, mantendo assim uma tendência que se vinha a verificar desde a década de 1970. Em terceiro lugar, com o agudizar dos conflitos no Médio Oriente, a partir, sobretudo, de 2011, a Federação Russa voltou a fazer uso do seu poder de veto mais frequentemente, tendo-se oposto, em 2017, ano em que se testemunhou o maior número de vetos desde o fim da Guerra Fria, a cinco projetos de resolução. Por último, não obstante o facto de historicamente ser o membro permanente que menos vezes exerceu o direito de veto, a China mostrou, na última década, ao recorrer ao veto onze vezes, que a sua postura internacional está a mudar.

Por outro lado, se durante as negociações de um projeto de resolução não for possível ultrapassar as objeções de um membro permanente, a situação mais provável é que o projeto de resolução em causa não seja discutido nem votado no Conselho de Segurança. Está-se, portanto, perante um “veto implícito”, pois, sem conhecimento do público em geral, as objeções de um membro permanente fazem com que um projeto de resolução não seja levado a votação formal no Conselho de Segurança. Por seu turno, se, mesmo com a oposição de um membro permanente, os membros proponentes de um projeto de resolução optarem por levá-lo a votação, essa escolha prende-se com razões políticas, quer seja para pressionar quem se opõe à resolução quer seja para registar publicamente a posição dos cinco membros permanentes (Kowalski 2018: 367)⁵¹.

Voltando à discussão em redor do poder de veto, é líquido afirmar-se que a absoluta igualdade entre os Estados membros das Nações Unidas, tal como estabelecida no artigo 2.º (1) da Carta das Nações Unidas, só se afigura possível com a abolição do poder de veto. No entanto, a questão é controversa, desde logo porque na Conferência de São Francisco, em 1945, face à contestação das pequenas e médias potências, foi prometido que o poder de veto seria discutido num futuro próximo. Se existem propostas no sentido de abolir o poder de veto da Carta das Nações Unidas, convém referir que, por força do enquadramento jurídico, a sua exequibilidade está dependente da vontade dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança em renunciarem a essa

⁵¹ Neste sentido, considere-se o mais recente caso da invasão russa da Ucrânia, pois, conscientes da oposição da Rússia, os membros do Conselho de Segurança decidiram levar a votação formal o projeto de resolução 155 (2022), de 25 de fevereiro de 2022, que deplorava a sua agressão contra a integridade territorial da Ucrânia e exigia a retirada imediata das suas forças armadas de território ucraniano.

prerrogativa. De facto, esta situação apresenta-se como muito pouco provável ou mesmo impossível, pois os atuais membros permanentes já afirmaram, em variadíssimas ocasiões, que o poder de veto continua a ser um elemento importante e, conseqüentemente, deve ser mantido. Por outro lado, alguns dos Estados que aspiram a um lugar permanente reivindicam para si esse privilégio, alegando que a não equiparação de estatuto resultaria numa nova desigualdade entre membros das Nações Unidas, desta vez entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, e confirmaria o estatuto especial das grandes potências do fim da Segunda Guerra Mundial (Kowalski 2018: 370-371). Neste sentido, o G4, o Grupo de Estados Africanos, o Grupo L.69 e a CARICOM têm defendido, nas negociações intergovernamentais em curso, a atribuição do poder de veto a possíveis novos membros permanentes⁵². A proposta do G4 defende, todavia, que nos quinze anos posteriores à entrada em vigor da reforma do Conselho de Segurança, período em que deve ser tomada uma decisão relativamente ao uso do veto, os novos membros permanentes não devem exercer o seu direito de veto⁵³. Assim, dado que a abolição do direito de veto pertence ao domínio da utopia (Tavernier 2005: 955-957), são cada vez mais aqueles, quer Estados quer autores, que defendem a limitação do poder de veto. Esta limitação pode ser feita quer por meio de uma modificação da Carta da Nações Unidas quer sem envolver qualquer alteração do articulado⁵⁴.

Relativamente à limitação do poder de veto através da modificação da Carta das Nações Unidas, uma hipótese seria restringir o poder de veto unicamente às decisões tomadas nos termos do Capítulo VII. Desta forma, os membros permanentes ver-se-iam impossibilitados de recorrer ao seu direito de veto, primeiramente, quando estivessem em causa resoluções tomadas ao abrigo do Capítulo VI (solução pacífica de controvérsias), em segundo lugar, para bloquear a execução de uma sentença proferida pelo Tribunal Internacional de Justiça (artigo 94.º (2) da Carta das Nações Unidas) e, finalmente, para impedir a admissão de novos membros (artigo 4.º (2) da Carta das Nações Unidas), a suspensão e o restabelecimento do exercício dos direitos e privilégios de membro (artigo 5.º da Carta das Nações Unidas), a expulsão da organização (artigo 6.º da Carta das

⁵² Sobre a posição individual de cada um dos referidos grupos, ver *Framework Document*, disponível em <https://www.un.org/en/ga/president/69/pdf/letters/20150513-seccouncilreform.pdf> (9 de março de 2022).

⁵³ A/59/L.64 of 6 July 2005, para. 5.

⁵⁴ Para um enquadramento da discussão, ver United Nations, “Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council”, *General Assembly document A/57/47*, 2003, 43-44.

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

Nações Unidas), a eleição do Secretário Geral (artigo 97.º da Carta das Nações Unidas) e, sobretudo, a modificação da Carta das Nações Unidas (artigo 108.º da Carta das Nações Unidas) (Kowalski 2018: 368). Por outro lado, reconhecendo que o Conselho de Segurança, nos termos dos artigos 36.º (1), 37.º (1) e 39.º da Carta das Nações Unidas, desempenha funções judiciais e, conseqüentemente, aplica direito internacional, outra opção passaria por sujeitar ao princípio *nemo debet esse iudex in propria sua causa*, reconhecido como um princípio geral de direito internacional, as decisões do Conselho de Segurança tomadas no âmbito do Capítulo VII, ou seja, os membros permanentes passariam a ser obrigados a absterem-se de votar sempre que fossem partes numa controvérsia, garantindo, assim, a imparcialidade do juízo (Fassbender 1998: 328-332). Esta opção implicaria a alteração do artigo 27.º (3) da Carta das Nações Unidas. Uma outra possibilidade seria aumentar o número de vetos necessários para impossibilitar a adoção de um projeto de resolução. Esta possibilidade procura responder àqueles que argumentam que o direito de veto corresponde a um sistema de *checks and balances* e que sem ele não seria possível escrutinar a atividade do Conselho de Segurança. Assim, para Fassbender, “(i)f, nevertheless, the veto were accepted as a means of such control, a proposal comes to mind according to which only a negative vote cast by at least two permanent members could frustrate a decision. Since constitutional control is to be performed on behalf of the entire legal community and for the sake of community interest, the requirement of two states joining together in rejecting a draft resolution or decision shall prevent a state from acting solely in its national interest” (Fassbender 1998: 326). Esta possibilidade já havia sido defendida pela União de Unidade Africana, atual União Africana, Itália e Belize (Winkelmann 1997: 80). Por fim, Daniele Archibugi defendeu que uma outra forma de limitar o direito de veto seria a de considerar inválido o voto negativo de um membro permanente no caso de todos os outros membros terem votado favoravelmente (Kowalski 2018: 369).

Por outro lado, as possibilidades de limitar o exercício do direito de veto sem envolver a modificação da Carta, por exemplo, através de resoluções da Assembleia Geral, da modificação das regras de procedimento do Conselho de Segurança ou da assunção de compromissos por parte dos Estados membros das Nações Unidas, reduzem-se, de uma maneira geral, à elaboração de uma lista de questões procedimentais para efeito do artigo 27.º (2) da Carta das Nações Unidas, à semelhança do que se verifica no artigo 18.º da Carta das Nações Unidas que enumera as “questões importantes” para a Assembleia Geral, e à celebração, por parte dos membros permanentes, de um

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

gentlemen's agreement para autolimitar o poder de veto (Tavernier 2005: 954). Relativamente a este último elemento, os membros permanentes poderiam acordar entre si não exercer o poder de veto em decisões fora do âmbito do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas ou exercê-lo apenas quando a questão em análise fosse de importância vital para as Nações Unidas no seu conjunto e, por outro lado, caso exercessem o seu direito de veto, deveriam justificar por escrito a sua posição aos restantes membros do Conselho de Segurança e também à Assembleia Geral.

Para além disso, com a deterioração do conflito na Síria, a França, em 2013, e, posteriormente, em 2015, o *Accountability, Coherence and Transparency Group* e o *The Elders* apresentaram, individualmente, iniciativas com vista a autolimitar o poder de veto em casos que envolvessem situações de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra⁵⁵. Das três iniciativas, a do *Accountability, Coherence and Transparency Group* é a única que visa abranger a totalidade dos membros das Nações Unidas, isto é, os membros permanentes e todos aqueles que ocupam ou podem vir a ocupar um lugar não-permanente no Conselho de Segurança. Desta forma, nos termos do “*Code of conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity or war crimes*”, elaborado pelo *Accountability, Coherence and Transparency Group*, os Estados signatários, que atualmente são cento e vinte e dois e incluem a França e o Reino Unido, comprometem-se a não votar contra projetos de resolução credíveis que visem prevenir ou pôr termo a situações de genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra⁵⁶.

Resumidamente, não obstante o aumento significativo do número de Estados membros das Nações Unidas que defendem necessidade de limitar o direito de veto e as diversas propostas que têm sido promovidas nesse sentido quer no seio das Nações Unidas quer na doutrina, as negociações intergovernamentais em curso têm-se centrado apenas na possibilidade de se estender o poder de veto a possíveis novos membros permanentes. Esta situação deve-se a dois importantes fatores. Por um lado, os atuais cinco membros permanentes, com exceção da França e do Reino Unido que já se comprometeram, ao abrigo do “*Code of conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity or war crimes*”, a não recorrer ao poder de

⁵⁵ Para uma análise das diferentes propostas, ver Security Council Report (2015). *Research Report on the Veto*. Disponível em https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_3_the_veto_2015.pdf (21 de janeiro de 2022).

⁵⁶ GA document A/70/621 of 14 December 2015.

veto durante a votação de projetos de resolução credíveis que procurem prevenir ou pôr termo a situações de genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra, não querem abdicar de uma prerrogativa que lhes garante uma posição dominante no sistema onusiano. Neste sentido, em setembro de 2015, o então embaixador russo junto das Nações Unidas, o Embaixador Vitaly Churkin, defendeu que o poder de veto deve ser considerado como uma ferramenta que permite ao Conselho de Segurança alcançar decisões equilibradas e que a sua ausência ou mesmo a sua limitação podia conduzir as Nações Unidas ao desastre⁵⁷. Por outro lado, os Estados membros que se perfilam como candidatos a um lugar permanente de um Conselho de Segurança alargado têm-se mostrado favoráveis à extensão do direito de veto a possíveis novos membros permanentes, argumentando que o contrário produziria uma situação de desigualdade entre membros permanentes e, conseqüentemente, reforçaria o estatuto privilegiado dos atuais cinco membros permanentes (Kowalski 2018: 370-371). No entanto, à semelhança da abolição ou limitação do poder de veto, a extensão deste poder a possíveis novos membros permanentes é uma questão à qual os atuais membros permanentes não estão imunes e, por conseguinte, os EUA, no último “debate aberto”, na Assembleia Geral, sobre a reforma do Conselho de Segurança, reiteraram que o poder de veto não deve ser limitado nem estendido a quaisquer novos membros permanentes⁵⁸.

Em suma, seja qual for o desfecho deste processo, é já possível extrair três conclusões. A primeira é que o não aumento de lugares permanentes no Conselho de Segurança, como defende o Grupo *Uniting for Consensus*, esvazia a questão de se saber se o poder de veto deve ou não ser atribuído aos putativos novos membros permanentes. A segunda conclusão que se retira é que, sendo a esmagadora maioria dos Estados membros das Nações Unidas, excepcionando-se evidentemente os atuais cinco membros permanentes, contra o poder de veto, caso o estatuto de membro permanente seja concedido a algum Estado membro, o novo membro permanente não deve usufruir do poder de veto, não apenas porque isso constituiria uma contradição com a aquilo que tem vindo a ser defendido, como também acabaria por consolidar o poder de veto. Assim, é possível concluir também que, independentemente da reforma na composição do

⁵⁷ Sobre as palavras do Embaixador Vitaly Churkin, ver Security Council Report (2015). *Research Report on the Veto*. Disponível em https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_3_the_veto_2015.pdf (22 de janeiro de 2022).

⁵⁸ Sobre a posição americana, ver GA/12385 of 16 November 2021.

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspectiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

Conselho de Segurança, a questão do poder de veto deve passar pela limitação desta prerrogativa, pois tal situação garantiria ao Conselho de Segurança uma maior legitimidade e uma atuação mais eficaz e, por outro lado, abriria a porta para a abolição definitiva do poder de veto.

5. Conclusão

A ideia de um diretório internacional, na aceção das grandes potências como garantes da ordem internacional, apresenta-se como um elemento estrutural das ordens internacionais criadas em Viena, em 1815, em Paris, em 1919, e em São Francisco, em 1945. Pese embora, desde 1945, esta ideia tenha sido introduzida em diferentes domínios, destacando-se, particularmente, no económico-financeiro, com a criação do G7 e do G20 que, atualmente, analisam temas que extravasam os domínios da economia e das finanças, a verdade é que o Conselho de Segurança é ainda o diretório internacional formal no que respeita à manutenção da paz e da segurança internacionais. Ao longo daqueles três momentos, as características do diretório internacional foram-se alterando. Por um lado, o diretório internacional foi-se adaptando às novas condicionantes geopolíticas e, por isso, os Estados integrantes, bem como o seu número, foram variando. Por outro lado, a partir da Conferência de Paz de Paris, em 1919, foi-se legitimando, não apenas porque passou a ser juridicamente consentido pelos Estados membros, primeiro, da SdN e, depois, das Nações Unidas, como passou a ter expressão num grupo ou conselho restrito, como, por exemplo, o Conselho da SdN e o Conselho de Segurança das Nações Unidas, sob a forma de um órgão principal com carácter permanente. Para além disso, verificou-se um reforço das prerrogativas dos membros do diretório, pois, no seguimento da ordem internacional estabelecida em São Francisco, em 1945, ao mandato permanente, o diretório internacional garantiu um poder de veto, que, de uma maneira geral, impossibilita o Conselho de Segurança de adotar medidas contrárias aos interesses de um dos seus membros permanentes.

A prevalência do diretório internacional voltou a estar em evidência no contexto da recente invasão da Ucrânia pela Rússia. Efetivamente, verifica-se uma série de violações do direito internacional, nomeadamente a violação da proibição do recurso ao uso da força nas relações internacionais, tal como estabelecido no artigo 2.º (4) da Carta das Nações Unidas, e que a Rússia fundamenta incorretamente no direito à legítima defesa nos termos do artigo 51.º da Carta. Tal como argumenta Krisch, *“(t)here is simply no plausible legal justification for the invasion, and Putin’s attempt at creating one through recognizing the “people’s republics” of Donetsk and Luhansk and then claiming collective self-defence and the need to protect them from “genocide” is obviously*

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

baseless”⁵⁹. A 25 de fevereiro de 2022 foi submetido ao Conselho de Segurança, pela Albânia e os EUA, o projeto de resolução 155 (2022) que deplorava a sua agressão contra a integridade territorial da Ucrânia e exigia a retirada imediata das suas forças armadas de território ucraniano. No entanto, por força do exercício do poder de veto por parte de um membro permanente, neste caso a Rússia, que votou contra, o projeto de resolução não chegou a ser aprovado. Assim, o Conselho de Segurança, que, conforme disposto no artigo 24.º da Carta das Nações Unidas, tem a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais, ficou paralisado e, conseqüentemente, impedido de desempenhar as suas funções⁶⁰.

De facto, esta situação volta a evidenciar algo já há muito identificado e para o qual, por exemplo, os sucessivos Secretários Gerais das Nações Unidas têm alertado insistentemente: a desatualização do Conselho de Segurança, que já não correspondia ao mundo no fim da Guerra Fria e continua sem corresponder ao mundo em 2022, e o perigo que essa desatualização representa para uma ordem internacional que se quer baseada em regras. Neste sentido, num artigo de opinião publicado recentemente, António Guterres, o atual Secretário Geral das Nações Unidas, defendia que a comunidade internacional vive um momento decisivo nas relações internacionais, numa alusão à necessidade de solucionar os impasses que atormentam a tomada de decisão a nível internacional⁶¹. Na

⁵⁹ Krisch, Nico (2022). After Hegemony: The Law won the Use of Force and the Ukraine Crises. *Blog of the European Journal of International Law*. Disponível em <https://www.ejiltalk.org/after-hegemony-the-law-on-the-use-of-force-and-the-ukraine-crisis/> (10 de março de 2022).

⁶⁰ Para um enquadramento do assunto, ver Security Council Report (2022). *Ukraine Briefing: What's in Blue*. Disponível em <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/02/ukraine-briefing-4.php> (2 de março de 2022). Security Council Report (2022). *Ukraine: Yesterday's Open Meeting: What's in Blue*. Disponível em <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/02/ukraine-yesterdays-open-meeting.php> (2 de março de 2022). Security Council Report (2022). *Ukraine: Vote on Draft Resolution: What's in Blue*. Disponível em <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/02/ukraine-vote-on-draft-resolution.php> (2 de março de 2022). Security Council Report (2022). *Ukraine: Vote on Draft "Uniting for Peace" Resolution*. Disponível em <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/02/ukraine-vote-on-draft-uniting-for-peace-resolution.php> (2 de março de 2022). Hovell, Devika (2022). Council at War: Russia, Ukraine and the UN Security Council. *Blog of the European Journal of International Law*. Disponível em <https://www.ejiltalk.org/council-at-war-russia-ukraine-and-the-un-security-council/> (5 de março de 2022).

⁶¹ Guterres, António (2022, 7 de fevereiro). O paradoxo da solução dos problemas mundiais. *Diário de Notícias*, p. 21.

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

opinião de Guterres, os impasses são causados pelo facto das ameaças comuns, reconhecidas por muitos líderes mundiais, não serem acompanhadas por uma ação comum, ora porque a política externa dos Estados acaba por se transformar numa projeção da política interna ora porque as instituições ou estruturas mundiais de hoje, como o Conselho de Segurança, estão desatualizadas ou simplesmente enfraquecidas e as reformas necessárias são impedidas por divisões geopolíticas. Por conseguinte, a governação mundial tem que ser reformada, pois, citando António Guterres, “(o) mundo precisa desesperadamente de mecanismos internacionais mais eficazes e democráticos, que possam resolver os problemas das pessoas”⁶².

Assim, para que a reforma do Conselho de Segurança seja efetiva e, com isso, o Conselho de Segurança possa exercer plenamente a sua responsabilidade principal no âmbito da paz e da segurança internacionais, conforme estabelecido no artigo 24.º da Carta das Nações Unidas, a discussão da composição do Conselho de Segurança e da questão do veto dos membros permanentes apresentam-se como indispensáveis.

Relativamente à composição, o Conselho de Segurança tem que se adaptar à multipolaridade, isto é, se o bipolarismo terminou com a queda do império soviético, o momento unipolar americano, que surgiu com o fim da Guerra Fria, acabou na última década, findando, com isso, um longo período de hegemonia ocidental, e, assim, entrou-se numa fase de transição, cuja característica maior é a multipolaridade. Como é claro, esta nova fase evidencia uma crise na estrutura de poder global, uma vez que a composição atual do Conselho de Segurança é fruto de um outro tempo geopolítico.

Para corrigir este desfasamento, os Estados membros devem proceder a um alargamento da dimensão do Conselho de Segurança. Em linha com o que foi já acordado nas negociações intergovernamentais em curso, a dimensão do Conselho de Segurança alargado deve situar-se entre os vinte e um e os vinte e sete membros. Considerando apenas os limites mínimo e máximo do intervalo, verifica-se uma redução do *ratio* entre o número total de Estados membros das Nações Unidas e o número de membros no Conselho de Segurança de 12,9 para 1 para 9,2 para 1 ou 7,1 para 1, respetivamente. Além disso, os Estados membros devem utilizar o alargamento do Conselho de Segurança para equilibrar a representação regional, uma vez que, entre 1965 e 2022, se verificou um agravamento significativo em prejuízo das representações de África, América Latina,

⁶² Guterres, António (2022, 7 de fevereiro). O paradoxo da solução dos problemas mundiais. *Diário de Notícias*, p. 21.

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

Ásia e Pacífico e Europa de Leste, mas também porque, ao nível da estrutura de poder, as maiores mudanças aconteceram nas regiões indicadas anteriormente, destacando-se, em particular, a região da Ásia e Pacífico. Daí a inevitabilidade do aumento da representação das diferentes sensibilidades político-internacionais no Conselho de Segurança. Por último, uma das questões mais problemáticas em torno da reforma da composição do Conselho de Segurança prende-se com as categorias de membros que devem ser alargadas, ou seja, se os Estados membros devem promover o aumento do número de membros permanentes e não-permanentes ou, pelo contrário, devem somente alargar o número de membros não-permanentes. Nas negociações em curso, não obstante o consenso que existe relativamente ao aumento do número de lugares não-permanentes, há dois aspetos que se evidenciam e são eles, por um lado, a divisão entre aqueles que defendem o alargamento de ambas as categorias, como o G4, o Grupo de Estados Africanos, o Grupo L.69 e a CARICOM, e aqueles, mais concretamente os integrantes do Grupo *Uniting for Consensus*, que defendem somente o aumento do número de lugares não-permanentes e, por outro lado, o ínfimo apoio que a criação de novas categorias de membros, tais como a representação semi-permanente ou a representação não-permanente com um mandato alargado, reúne.

Por outro lado, contrariamente ao que seria desejável, o debate em torno da questão do veto não se tem centrado na limitação desta prerrogativa. Pelo contrário, o debate tem-se desenvolvido em torno da possibilidade de atribuição do direito de veto a possíveis novos membros permanentes do Conselho de Segurança. No entanto, tal como referido anteriormente, esta parece ser uma discussão sem grande sentido, pois, tendo a grande maioria dos Estados membros das Nações Unidas já manifestado a sua oposição ao poder de veto, alegando que se trata de algo antidemocrático, não é minimamente aceitável que, posteriormente, o exijam, em nome de uma hipotética igualdade entre membros permanentes. Assim, para que o Conselho de Segurança possua uma maior legitimidade e seja um órgão mais democrático, a discussão da questão do veto deve centrar-se unicamente na limitação deste privilégio.

Numa reforma desta magnitude e com todas as consequências que lhe estão associadas, alcançar um consenso, como seria expectável, não tem sido tarefa fácil. Não o tem sido apenas porque cada Estado, dependendo da sua posição geográfica, tem uma perceção da política internacional diferente e, por isso, a perspetiva a partir da qual olham o mundo não é a mesma, mas também porque, quando se discute quer a composição do Conselho de Segurança quer a questão do veto, discute-se o peso de cada Estado no

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

sistema internacional. Logo, esta situação leva os Estados a definir os seus interesses em termos de poder e, conseqüentemente, a apoiar as propostas que lhes são mais favoráveis. A comprovar isto estão os factos, por exemplo, de Estados que não ambicionam um lugar permanente no Conselho de Segurança mas que bloqueiam as negociações, na exata medida em que não estão dispostos a aceitar que outros Estados, considerados competidores diretos, se tornem membros permanentes do Conselho de Segurança e usufruam da prerrogativa do direito de veto e, conseqüentemente, fiquem numa posição vantajosa (Kowalski 2018: 373) e, por outro lado, dos membros permanentes não se envolverem empenhadamente no debate sobre a reforma do Conselho de Segurança, em virtude de não quererem perder o poder que têm hoje.

Em suma, após diversas tentativas falhadas de reforma, o Conselho de Segurança apresenta hoje uma desatualização gritante em relação à atual estrutura de poder e uma divisão profunda no seu seio. Um Conselho de Segurança desatualizado e dividido é um Conselho de Segurança que não consegue cumprir com a sua principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e, conseqüentemente, afeta negativamente os trabalhos das Nações Unidas no seu conjunto. Assim, aceitando a ideia de diretório internacional como algo inevitável e necessário, no sentido em que a sua existência se apresenta como uma condição *sine qua non* para o envolvimento das grandes potências em projetos multilaterais e, por outro lado, possibilita a acomodação de tensões e rivalidades entre essas potências mais eficazmente, impõe-se uma reforma estrutural deste órgão, sendo que isso significa reformar a sua composição e o poder de veto dos membros permanentes, pois, de outro modo, o Conselho de Segurança e as Nações Unidas arriscam-se a tornar-se moribundos, pois, como alerta António Guterres, “à medida que as pessoas começam a perder a confiança na competência das instituições, também correm o risco de perder a fé nos valores subjacentes a essas instituições”⁶³.

⁶³ Guterres, António (2022, 7 de fevereiro). O paradoxo da solução dos problemas mundiais. *Diário de Notícias*, p. 21.

Bibliografia

Baptista, Eduardo Correia (2003). *O Poder Público Bélico em Direito Internacional*. Coimbra: Almedina.

Bothe, Michael (2002). “Peace-Keeping”. In Simma, Bruno (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Volume 1. Oxford: Oxford University Press, 648-700.

Churchill, Winston (2005). *Closing the Ring – The Second World War*, Volume V. London: Penguin Classics.

Churchill, Winston (2005). *Triumph and Tragedy – The Second World War*, Volume VI. London: Penguin Classics.

Coutinho, Francisco Pereira (2014). “Uso da Força”. In Mendes, Nuno Canas e Coutinho, Francisco Pereira (org.), *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Alfragide: Publicações Dom Quixote, 535-537.

Delbrück, Jost (2002). “Article 24”. In Simma, Bruno (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Volume 1. Oxford: Oxford University Press, 442-452.

Delgado, José Pina (2014). “Segurança Coletiva”. In Mendes, Nuno Canas e Coutinho, Francisco Pereira (org.), *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Alfragide: Publicações Dom Quixote, 479-481.

Dias, Mónica (2019). “Sobre a “Grandeza” Americana: O Legado de Woodrow Wilson e a Urgência de um Novo Internacionalismo”. *Relações Internacionais*. 63: 9-25.

Esperança, Beatriz (2018). “Old Principles for new problems: why peacekeeping operations should comply with a set of rules”. In Duarte, Maria Luísa e Lanceiro, Rui Tavares (coord.), *O Direito Internacional e o uso da força no século XXI*. Lisboa: AAFDL, 189-220.

Fassbender, Bardo (1998). *UN Security Council reform and the right of veto: a constitutional perspective*. The Hague: Kluwer Law International.

Frowein, Joche Abr., e Krisch, Nico (2002). “Article 39”. In Simma, Bruno (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Volume I. Oxford: Oxford University Press, 717-729.

Frowein, Jochen Abr., e Krisch, Nico (2002). “Article 40”. In Simma, Bruno (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Volume I. Oxford: Oxford University Press, 729-735.

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

Frowein, Jochen Abr., e Krisch, Nico (2002). “Article 41”. In Simma, Bruno (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Volume I. Oxford: Oxford University Press, 735-749.

Frowein, Jochen Abr., e Krisch, Nico (2002). “Article 42”. In Simma, Bruno (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Volume I. Oxford: Oxford University Press, 749-759.

Karl, Wolfram, Mützelburg, Bernd, e Witschel, Georg (2002). “Article 108”. In Simma, Bruno (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Volume II. Oxford: Oxford University Press, 1341-1363.

Kelsen, Hans (1950). *The Law of The United Nations: a critical analysis of its fundamental problems*. London: Stevens & Sons Limited.

Kennedy, Paul (2009). *O Parlamento do Homem: História das Nações Unidas*. Lisboa: Edições 70.

Kissinger, Henry (2007). *Diplomacia*. Lisboa: Gradiva.

Kowalski, Mateus (2013). “A Paz Segundo o Conselho de Segurança das Nações Unidas”. *Nação e Defesa*. 135: 47-65.

Kowalski, Mateus (2017). “O sistema de paz e segurança das Nações Unidas: aspirações e evolução”. In Moita, L. e Pinto, L. Valença (eds.), *Espaços Económicos e espaços de Segurança*. Lisboa: OBSERVARE-UAL, 427-457.

Kowalski, Mateus (2018). “Uma Nova Era para o Conselho de Segurança? Desafios e Oportunidades de Reforma”. In Duarte, Maria Luísa e Lanceiro, Rui Tavares (coord.), *O Direito Internacional e o uso da força no século XXI*. Lisboa: AAFDL, 343-377.

Maia, Catherine (2018). “O Conselho de Segurança e o uso da força: entre potência e impotência militar”. In Duarte, Maria Luísa e Lanceiro, Rui Tavares (coord.), *O Direito Internacional e o uso da força no século XXI*. Lisboa: AAFDL, 379-398.

Milza, Pierre (2007). *As Relações Internacionais de 1918-1939*. Lisboa: Edições 70.

Miranda, Jorge (2012). *Curso de Direito Internacional Público*. Cascais: Principia.

Moreira, Adriano (2016). *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina.

Myers, Denys P. (1930). *Handbook of the League of Nations Since 1920*. Boston: World Peace Foundation Publications.

Nye, Jr., Joseph (2014). *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva.

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

Oliveira, Pedro Aires (2020). “A paz e os seus descontentes”. In Oliveira, Pedro Aires, *Sociedade das Nações (1920-1946): Promessas e Legados*. Lisboa: Biblioteca Nacional de Portugal: Instituto Diplomático, 155-177.

Opitz, Peter J. (2002). “Collective Security”. In Volger, Helmut (ed.), *A Concise Encyclopedia of the United Nation*. The Hague: Kluwer Law International, 25-32.

Pereira, André Gonçalves, e Quadros, Fausto de (2018). *Manual de Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina.

Reis, Bruno Cardoso (2020). “Um parlamento global e a longa procura da paz perpétua”. In Oliveira, Pedro Aires, *Sociedade das Nações (1920-1946): Promessas e Legados*. Lisboa: Biblioteca Nacional de Portugal: Instituto Diplomático, 19-44.

Ribeiro, Manuel de Almeida (2014). “Carta das Nações Unidas”. In Mendes, Nuno Canas e Coutinho, Francisco Pereira (org.), *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Alfragide: Publicações Dom Quixote, 72-74.

Ribeiro, Manuel de Almeida e Saldanha, António Vasconcelos de (1995). *Textos de Direito Internacional Público: organizações internacionais*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 36-37.

Ribeiro, Manuel de Almeida e Ferro, Mónica (2016). *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Almedina.

Ribeiro, Manuel de Almeida e Coutinho, Francisco Pereira (2016). *Jurisprudência resumida do Tribunal Internacional de Justiça: 1947-2015*. Alfragide: Dom Quixote.

Sohn, Louis B. (1993). “Modernizing the Structure and Procedure of the Security Council”. In Dupuy, René-Jean (ed.), *Le Développement du Rôle du Conseil de Sécurité*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 385-397.

Tavernier, Paul (2005). “Article 27”. In Cot, Jean-Pierre e Pellet, Alain (dir.), *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, Volume 1, Paris: Ed. Economica.

Truyol y Serra, Antonio (1998). *Historia del Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.

Volger, Helmut (2002). “History of the Foundation of the UN”. In Volger, Helmut (ed.), *A Concise Encyclopedia of the United Nation*. The Hague: Kluwer Law International, 162-176.

Winkelmann, Ingo (1997). “Bringing the Security Council into a New Era”. In Frowein, Jochen A. e Wolfrum, Rüdiger (ed.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 1, The Hague: Kluwer Law International, 35-90.

Anexo 1 – Composição dos grupos regionais para eleição dos membros não-permanentes do Conselho de Segurança^{64 65}

Tabela 1 - Composição dos grupos regionais para eleição dos membros não-permanentes do Conselho de Segurança

| Grupo de Estados Africanos | | |
|---|------------------|--------------------------------|
| África do Sul | Gâmbia | Quênia |
| Angola | Gana | República Centro Africana |
| Argélia | Guiné | República Democrática do Congo |
| Benim | Guiné-Bissau | Ruanda |
| Botswana | Guiné Equatorial | São Tomé e Príncipe |
| Burkina Faso | Lesoto | Senegal |
| Burundi | Libéria | Serra Leoa |
| Cabo Verde | Líbia | Seychelles |
| Camarões | Madagáscar | Somália |
| Chade | Malawi | Suazilândia |
| Comores | Mali | Sudão |
| Congo | Marrocos | Sudão do Sul |
| Costa do Marfim | Maurícia | Tanzânia |
| Djibouti | Mauritânia | Togo |
| Egito | Moçambique | Tunísia |
| Eritreia | Namíbia | Uganda |
| Etiópia | Níger | Zâmbia |
| Gabão | Nigéria | Zimbabwe |
| Grupo de Estados da América Latina | | |
| Antígua e Barbuda | Dominica | Panamá |
| Argentina | El Salvador | Paraguai |
| Bahamas | Equador | Perú |

⁶⁴ Informação disponível em <https://www.un.org/dgacm/en/content/regional-groups> (3 de janeiro de 2022).

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

| | | |
|------------|-----------|--------------------------|
| Barbados | Grenada | República Dominicana |
| Belize | Guatemala | Santa Lucia |
| Bolívia | Guiana | São Cristóvão e Nevis |
| Brasil | Haiti | São Vicente e Granadinas |
| Chile | Honduras | Suriname |
| Colômbia | Jamaica | Trinidad e Tobago |
| Costa Rica | México | Uruguai |
| Cuba | Nicarágua | Venezuela |

Grupo de Estados da Ásia e Pacífico

| | | |
|------------------------|------------------|----------------|
| Afeganistão | Indonésia | Qatar |
| Arábia Saudita | Irão | Quirguistão |
| Bahrain | Iraque | Samoa |
| Bangladesh | Japão | Singapura |
| Brunei | Jordânia | Síria |
| Butão | Kuwait | Sri Lanka |
| Camboja | Laos | Tailândia |
| Cazaquistão | Líbano | Tajiquistão |
| China | Malásia | Timor-Leste |
| Chipre | Maldivas | Tonga |
| Coreia do Norte | Micronésia | Turquemenistão |
| Coreia do Sul | Mongólia | Tuvalu |
| Emirados Árabes Unidos | Myanmar | Uzbequistão |
| Filipinas | Nauru | Vanuatu |
| Fiji | Nepal | Vietnam |
| Iémen | Omã | |
| Ilhas Marshall | Palau | |
| Ilhas Salomão | Papua Nova Guiné | |
| Índia | Paquistão | |

Grupo de Estados da Europa de Leste

| | | |
|------------|-----------------|------------|
| Albânia | Eslováquia | Moldávia |
| Arménia | Eslovénia | Montenegro |
| Azerbaijão | Federação Russa | Polónia |

A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – uma perspetiva sobre a composição e o poder de veto dos membros permanentes

| | | |
|--------------------|--------------------|-----------------|
| Bielorrússia | Geórgia | República Checa |
| Bósnia-Herzegovina | Hungria | Roménia |
| Bulgária | Letónia | Sérvia |
| Croácia | Lituânia | Ucrânia |
| Estónia | Macedónia do Norte | |

Grupo de Estados da Europa Ocidental e Outros

| | | |
|---------------------------|---------------|---------------|
| Alemanha | França | Noruega |
| Andorra | Grécia | Nova Zelândia |
| Austrália | Irlanda | Países Baixos |
| Áustria | Islândia | Portugal |
| Bélgica | Israel | Reino Unido |
| Canadá | Itália | San Marino |
| Dinamarca | Liechtenstein | Suécia |
| Espanha | Luxemburgo | Suíça |
| Estados Unidos da América | Malta | Turquia |
| Finlândia | Mónaco | |

Anexo 2 – Evolução do *ratio* entre o número de Estados membros de um determinado grupo regional e o número de lugares atribuídos a esse grupo no Conselho de Segurança, entre 1965 e 2022

Tabela 2 - Evolução do ratio entre o número de Estados membros de um determinado grupo regional e o número de lugares atribuídos a esse grupo no Conselho de Segurança, entre 1965 e 2022

| | 1965 | 1979 | 2022 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Grupo de Estados Africanos | 12 para 1 | 16,7 para 1 | 18 para 1 |
| Grupo de Estados da América Latina | 11 para 1 | 14,5 para 1 | 16,5 para 1 |
| Grupo de Estados da Ásia e Pacífico | 8 para 1 | 11 para 1 | 17,7 para 1 |
| Grupo de Estados da Europa de Leste | 5 para 1 | 5,5 para 1 | 11,5 para 1 |
| Grupo de Estados da Europa Ocidental e Outros | 4,4 para 1 | 4,6 para 1 | 5,8 para 1 |

Anexo 3 – Evolução do *ratio* entre o número de Estados membros elegíveis para um lugar não permanentes e o número de lugares permanentes no Conselho de Segurança

Tabela 3 - Evolução do ratio entre o número de Estados membros elegíveis para um lugar não permanentes e o número de lugares permanentes no Conselho de Segurança

| | 1945 | 1965 | 1979 | 2022 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Globalmente | 7,7 para 1 | 10,8 para 1 | 14,7 para 1 | 18,8 para 1 |
| | | 1965 | 1979 | 2022 |
| Grupo de Estados Africanos | | 12 para 1 | 16,7 para 1 | 18 para 1 |
| Grupo de Estados da América Latina | | 11 para 1 | 14,5 para 1 | 16,5 para 1 |
| Grupo de Estados da Ásia e Pacífico | | 11,5 para 1 | 17 para 1 | 26 para 1 |
| Grupo de Estados da Europa de Leste | | 9 para 1 | 10 para 1 | 22 para 1 |
| Grupo de Estados da Europa Ocidental e Outros | | 9,5 para 1 | 10 para 1 | 13 para 1 |

Anexo 4 – Número de projetos de resolução vetados por ano⁶⁶

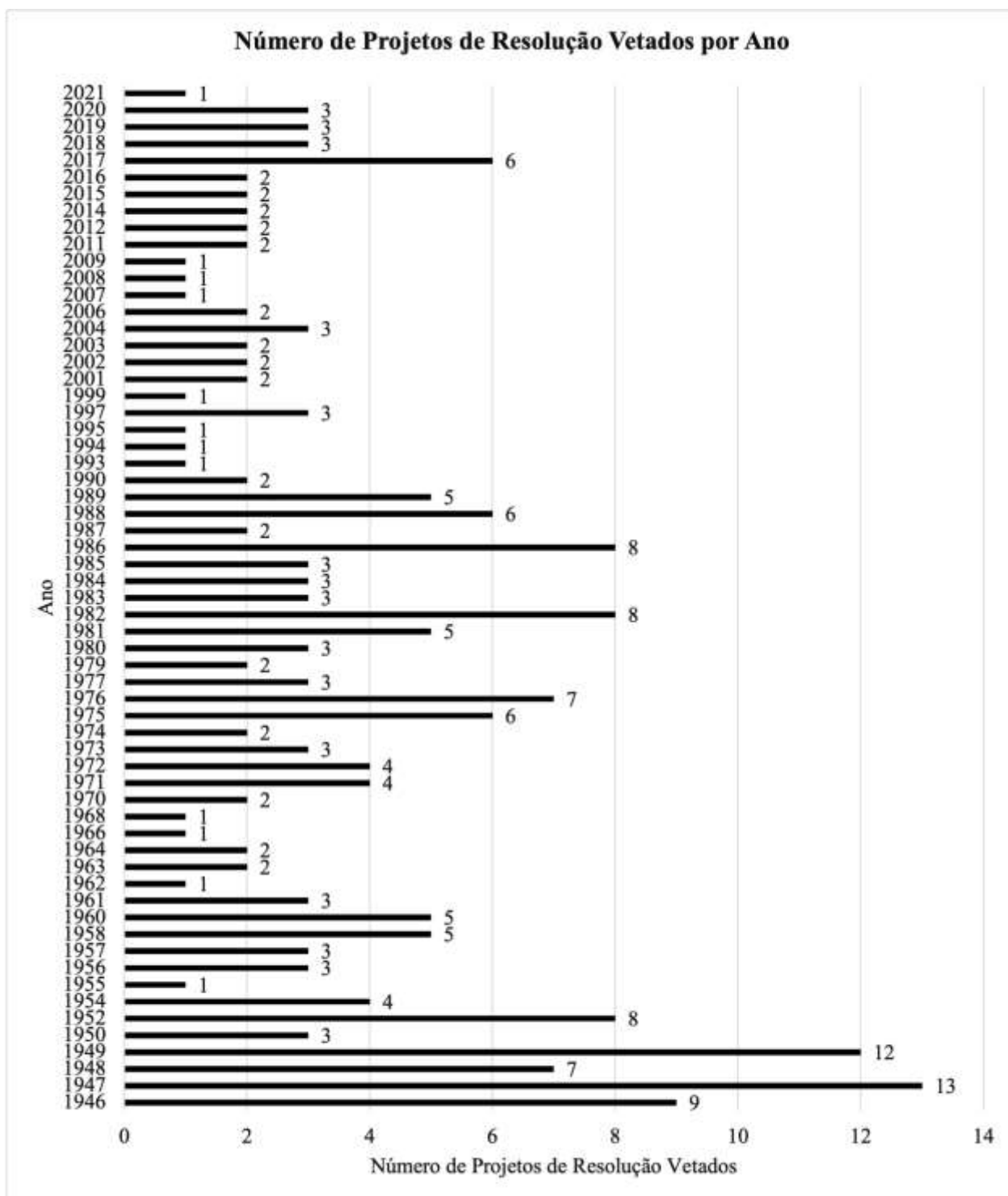


Figura 1 - Número de projetos de resolução vetados por ano

⁶⁶ Dados apresentados encontram-se disponíveis em <https://research.un.org/en/docs/sc/quick> (26 de janeiro de 2022).

Anexo 5 – Número de vetos por membro permanente por ano⁶⁷

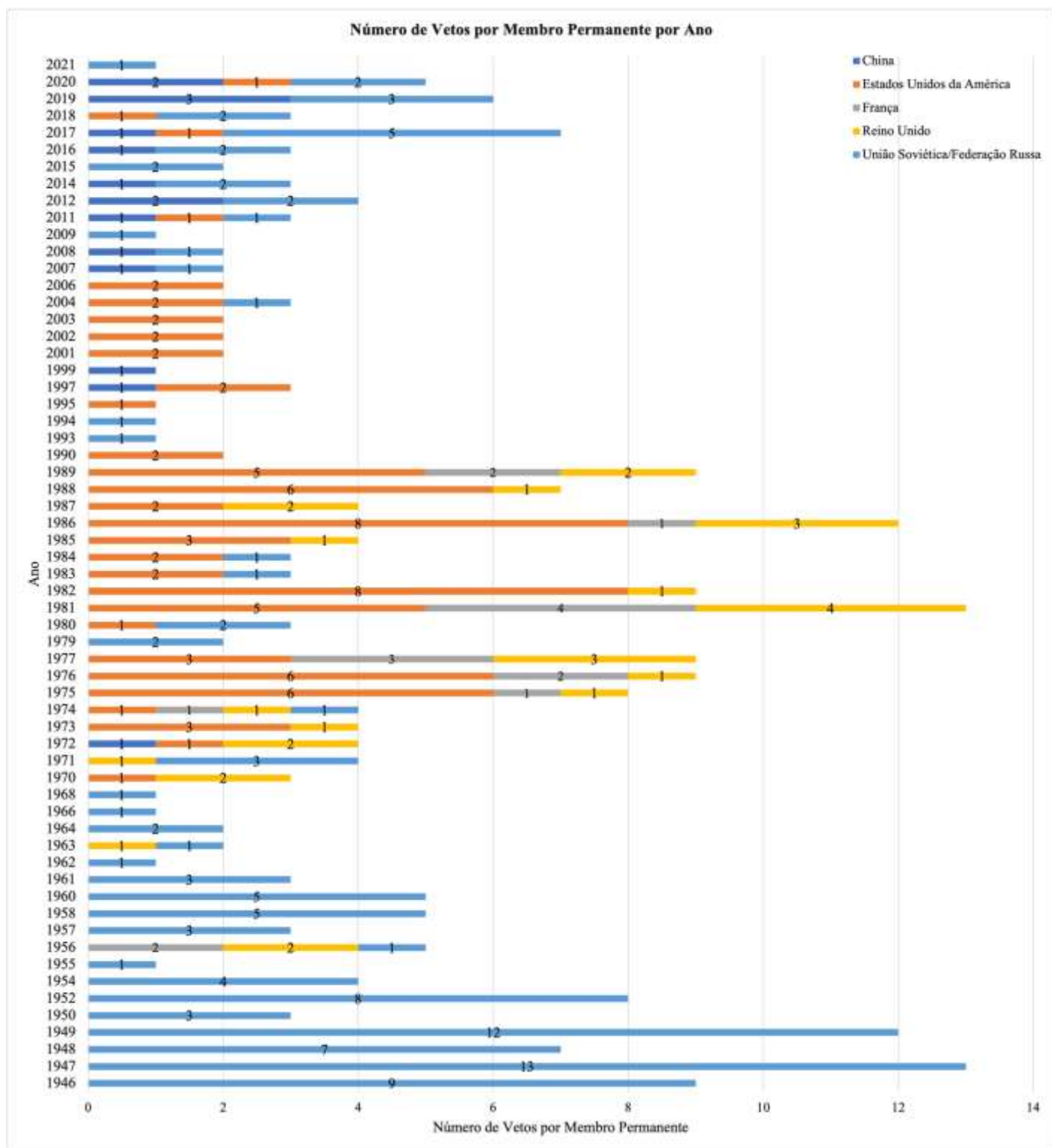


Figura 2 - Número de vetos por membro permanente por ano

⁶⁷ Dados apresentados encontram-se disponíveis em <https://research.un.org/en/docs/sc/quick> (26 de janeiro de 2022).