

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: EFETIVIDADE DAS DECISÕES EM CONTRAPONTO À SUA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E LEGAL

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL: EFFECTIVENESS OF DECISIONS IN CONTRAST TO ITS ORGANIZATIONAL AND LEGAL STRUCTURE

Chrystian Vieira de Oliveira
Centro Universitário Geraldo Di Biase - Volta Redonda/RJ, Brasil
vieirachrystian@gmail.com

Resumo A Carta da Organização das Nações Unidas conferiu amplos poderes ao Conselho de Segurança, órgão que a compõe, sobretudo em razão da responsabilidade de manutenção da paz e segurança internacionais. O presente trabalho apresentou uma análise da atuação e responsabilidade do órgão internacional em relação a sua estrutura organizacional e legal. Buscou compreender a atividade do órgão ao tratar os direitos humanos como fundamento da responsabilidade de proteção internacional, bem como abrangeu as propostas de reforma no Conselho de Segurança. O estudo se baseou principalmente no tratado internacional que deu origem a ONU, além de pesquisas bibliográficas e artigos nacionais e estrangeiros, e resoluções da própria organização. A pesquisa revelou descontentamento da sociedade internacional e apontou a reforma do Conselho de Segurança como principal solução para a falta de proporção representativa geopolítica do órgão, e a baixa efetividade do Conselho na atuação em conflitos internacionais. Em conclusão, a abordagem acadêmica indicou a continuidade no estudo do tema. A pertinência temática do trabalho se alinha com os principais conflitos internacionais percebidos na atualidade, demonstrando que o assunto em questão é de interesse de toda a sociedade.

Palavras-chave Conselho de Segurança. Intervenção. Direitos Humanos. Poder de veto. Representação no Conselho.

Abstract The United Nations Charter conferred broad powers on the Security Council, the body that composes it, mainly due to its responsibility for maintaining international peace and security. The present work presented an analysis of the performance and responsibility of the international body regarding its organizational and legal structure. It sought to understand the body's activity in treating human rights as the foundation of responsibility for international protection, as well as covering the proposals for reform in the Security Council. The study was based mainly on the international treaty that gave rise to the UN, in addition to bibliographic research and national and foreign articles, and resolutions of the organization itself. The research revealed the discontent of international society and pointed to the reform of the Security Council as the main solution for the lack of representative geopolitical proportion of the body, and the low effectiveness of the Council in acting in international conflicts. In conclusion, the academic approach indicated continuity in the study of the topic. The thematic relevance of the work is aligned with the main international conflicts perceived today, demonstrating that the subject in question is of interest to the whole society.

Keywords Security Council. Intervention. Human Rights. Veto Power. Representation in the Council.



Licença de Atribuição BY do Creative Commons
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Aprovado em 17/06/2025
Publicado em 31/08/2024

1 INTRODUÇÃO

No Direito Internacional contemporâneo, o fortalecimento das relações internacionais surgiu da codificação de normas de conduta entre os Estados, especialmente em resposta às devastadoras guerras do século passado. Com a criação do Conselho de Segurança das Nações Unidas em 1945, surgiu uma responsabilidade internacional formal para a manutenção da paz e da segurança.

Esse órgão foi instituído para assegurar a estabilidade global e tem a autoridade para intervir em conflitos internacionais, incluindo a possibilidade de uso da força, conforme estipulado pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

A intervenção do Conselho é frequentemente motivada por violações graves dos direitos humanos, que são vistas como ameaças à paz e segurança internacionais. A atuação do Conselho, portanto, é crucial na resposta a tais violações, visando restaurar e manter a estabilidade global.

Contudo, o Conselho possui uma característica peculiar que o diferencia de outros órgãos internacionais: o poder de veto. Esse poder é exercido por cinco membros permanentes do Conselho e tem gerado debates sobre sua eficácia e representatividade geopolítica. O poder de veto permite a um único membro barrar decisões importantes, o que levanta questões sobre se este mecanismo está impedindo uma atuação mais eficaz do Conselho.

A pesquisa proposta busca compreender como o Conselho de Segurança tem operado nas últimas décadas e qual é a sua influência na proteção internacional, especialmente em relação às decisões coercitivas e aos princípios de "*Responsibility to Protect*" (Responsabilidade de Proteger) e "*Responsibility while Protecting*" (Responsabilidade durante a Proteção). Esses princípios estão baseados na premissa de que a proteção dos direitos humanos deve ser uma prioridade global. Além disso, a pesquisa investiga o crescente desejo dos Estados-membros de reformar o Conselho de Segurança e a viabilidade dessa reforma.

A importância desse estudo é significativa tanto para a academia quanto para a comunidade internacional, já que a paz, a segurança e a proteção dos direitos humanos são preocupações universais.

Para realizar a pesquisa, foram utilizadas diversas fontes, incluindo literatura acadêmica nacional e internacional, pareceres e resoluções de organizações internacionais, bem como artigos e livros especializados.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos. O primeiro capítulo oferece a contextualização e delimitação do tema, além da justificativa, objetivos e metodologia utilizados. O segundo capítulo descreve o panorama da criação da ONU, seus propósitos e princípios fundamentais, como a soberania e a não-intervenção. O terceiro capítulo analisa a responsabilidade do Conselho de Segurança em relação à proteção internacional e aos direitos humanos. O quarto capítulo explora o poder de veto do Conselho, suas motivações políticas e o debate sobre a necessidade de reforma. Finalmente, o quinto capítulo apresenta os resultados obtidos na pesquisa e as conclusões derivadas do estudo.

2 A CRIAÇÃO DA ONU NO CONTEXTO DA SOBERANIA NACIONAL

A primeira metade do século XX foi marcada por intensos conflitos armados, sendo a II Grande Guerra, ressaltada pelas barbaridades perpetradas pela Alemanha nazista, consoante a legalidade pelo Estado alemão, o acontecimento de maior impacto em escala global no período.

Com a derrocada e o avanço da globalização, o Direito Internacional se estabeleceu como ferramenta universal para resoluções pacíficas de controvérsias internacionais, pautado na ampla proteção aos direitos humanos, objetivando a manutenção da paz e segurança internacionais. É sob tais premissas que em 1945 foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU).

2.1 A CRIAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E SEUS PRINCÍPIOS

Com os acontecimentos auspiciosos encartados na história do século passado, a sociedade internacional viu a imprescindibilidade de um fortalecimento de nações, não mais com o intuito da promoção bélico-territorial, mas embasado em princípios de convivência pacífica e harmônica a nível internacional. Dessa forma, 50 nações assinaram, na cidade de São Francisco (EUA), a nomeada Carta das Nações Unidas em 26 de junho de 1945, que, posteriormente, criou a Organização das Nações Unidas.

A Carta é um documento que codifica os parâmetros para as relações internacionais baseadas na convivência harmônica, determinando, inclusive, os órgãos compõe a Organização e a atribuição de cada um deles. Com o anseio de alcançar os propósitos encartados no art. 1º, a ONU se subdivide em Assembleia-Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico Social, Secretariado e Corte Internacional de Justiça.¹

Dentre os propósitos da Organização, dispostos no artigo 1º da Carta, destaca-se o basilar para

¹ Inicialmente, a Organização contou com o Conselho de Tutela. Este tinha como objetivo auxiliar os territórios sob a tutela da ONU a se firmarem como Estados independentes. O órgão foi extinto em 1994, após o último território, Palau, tornar-se soberano.

este trabalho e que, constantemente, é tema de discussão no cenário internacional. Veja-se:

Art. 1º Manter a paz e a segurança internacionais e para esse fim: tomar medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar uma perturbação da paz;

Para que tal objetivo seja alcançado, a Organização redigiu os princípios que sustentam sua existência e direcionam sua atuação:

1. A organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros;
2. Os membros da organização, a fim de assegurarem a todos em geral os direitos e vantagens resultantes da sua qualidade de membros, deverão cumprir de boa-fé as obrigações por eles assumidas em conformidade com a presente Carta;
3. Os membros da organização deverão resolver as suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que a paz e a segurança internacional, bem como a justiça não sejam ameaçadas;
4. Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer que 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;
5. Os membros da organização dar-lhe-ão toda a assistência em qualquer ação que ela empreender em conformidade com a presente Carta e abster-se-ão de dar assistência a qualquer Estado contra o qual ela agir de modo preventivo ou coercitivo;
6. A organização fará com que os Estados que não são membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacional;
7. Nenhuma disposição da presente carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação de medidas coercitivas constantes no capítulo VII.

A Carta ao discorrer sobre a não-intervenção em assuntos essencialmente de jurisdição interna, abarca o princípio da soberania no ambiente internacional. Contudo, nota-se que este princípio se relativiza quando há perigo à segurança e paz internacionais, podendo-se aplicar as medidas coercitivas previstas no Capítulo VII.

2.2 A SOBERANIA NO PLANO INTERNACIONAL

Historicamente, a definição de soberania, segundo a doutrina clássica, se sustenta como princípio absoluto e intrinsecamente ligado à figura do Estado. Jean Bodin, autor de “*Les six livres de la republique*”², doutrinador da corrente clássica, teorizou o poder soberano numa concepção de natureza perpétua. O escalada dos conflitos armados nos séculos passados, fundamentados na dominação de terras, tinha como parte dos objetivos a conquista e prevalência do poder soberano.

Com o efeito da globalização, a sustentação de uma soberania absoluta em seu todo passou a sofrer alterações à medida que os Estados se relacionavam com interesses em comum. A partir disso, a ideia clássica de soberania deu lugar a dois novos princípios: a igualdade soberana entre os Estados

² Obra de filosofia política publicada em 1576. Foi considerada como o primeiro tratado político sistemático dos tempos modernos.

e equilíbrio de poder. Nesse sentido, e conforme escreve Heber Vignali:

No âmbito externo, dispor do atributo da soberania significa outra coisa. Quando a soberania se refere ao Direito Internacional, confere aos Estados um poder independente, que não admiti subordinação a nenhum outro poder, mas que é compartilhado por muitos entes iguais, todos os quais dispõem do atributo da soberania; no campo internacional coexistem muitos soberanos, os quais, ao ter que se relacionar, criam um sistema de coordenação, desenvolvido a partir das ideias de compromissos mútuos e obrigação de cumpri-los de boa-fé.³

No plano externo, a soberania revela o estado de independência do Estado-Nação no cenário global, sendo, neste tocante, uma soberania compartilhada, em que não há hierarquização entre os Estados, mas uma cooperação pacífica e de igualdade fundamentada nos princípios que regem o direito internacional.

À vista disso, acrescenta o doutrinador Valério de Oliveira Mazuoli:

À medida que estes se multiplicam e na medida em que crescem os intercâmbios internacionais, nos mais variados setores da vida humana, o Direito transcende os limites territoriais da soberania estatal rumo à criação de um sistema de normas jurídicas capaz de coordenar vários interesses estatais simultâneos, de forma a poderem os Estados, em seu conjunto, alcançar suas finalidades e interesses recíprocos.⁴

No âmbito da esfera jurídica das Nações Unidas, o reconhecimento da soberania dos Estados se vislumbra no art. 2.1 da Carta da ONU, que estabelece o princípio da igualdade soberana de todos os seus membros, e também no art. 2.7 que, indiretamente, consagra o princípio de não-intervenção, demonstrando haver assuntos que são de competência exclusiva do Estado.

2.2.1 O PRINCÍPIO DA NÃO-INTERVENÇÃO

Um dos objetivos e principal papel da Organização das Nações Unidas é o de manter a paz e segurança internacionais, se utilizando, quando necessário, prioritariamente dos meios de soluções pacíficas para resoluções de conflitos. É sob esse fundamento, que a ONU reforça o direito à não-intervenção entre os Estados, nem mesmo pela própria Organização.

Em sua monografia, Melo afirma que, tomando-se como parâmetro as regras do Direito Internacional, a não-intervenção é a regra, sendo a intervenção uma exceção, pautada pela teoria dos direitos fundamentais, não se podendo falar em princípio absoluto, razão pela qual, a depender da análise jurídica ao caso concreto, este poderá ser relativizado.⁵

Na visão do jurista Celso Mello, os direitos humanos não detêm de uma proteção internacional, segundo ele, nenhum organismo internacional pode intervir na defesa de direitos do homem, pois tais direitos são vinculados à jurisdição interna.⁶

³ VIGNALI, Heber Arbuet. **O atributo da soberania**. Senado Federal Secretar, 1996, p. 20.

⁴ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 43.

⁵ MELO, Álisson José Maia. **O genocídio como exceção ao princípio da não-intervenção internacional**. Monografia - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007, p. 59.

⁶ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2004, p. 477.

Tal entendimento não acompanha a realidade internacional, principalmente no que se refere à construção de uma consciência global da necessidade de proteger os direitos do homem. Nessa linha, Fábio Comparato é claro ao afirmar que o homem deve ser a principal preocupação nas relações internacionais.⁷ Como já disposto, a própria Carta da ONU viabiliza a intervenção em casos em que o Conselho de Segurança entender como de perigo para a paz e segurança internacionais.

Não se pode esconder o fato de que a motivação pela intervenção e os casos em que ela ocorrerá ainda não são evidentes. Atualmente, cabe ao Conselho de Segurança da ONU a decisão para tal medida. Ocorre que as decisões do Conselho, seja na intervenção ou na ausência dele, podem ser revestidas de interesses políticos meramente particulares, matéria que será discutida no próximo capítulo.

3 A RESPONSABILIDADE DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU NA PROTEÇÃO INTERNACIONAL

A temeridade de uma nova guerra em escala global, levou os membros das Nações Unidas a estabelecerem um órgão cujos poderes poderiam, de forma conjunta, neutralizar conflitos capazes de comprometer a paz e segurança internacionais. Contudo, desde sua criação, a ONU tem enfrentado dificuldades em fazer com que o sistema de segurança coletiva estabelecido pela Conferência de São Francisco obtenha sucesso. (BERMEJO, 1993)⁸

Ao relacionar os artigos 1º e 24 da Carta da ONU, pode-se concluir que a responsabilidade que alcançar o principal objetivo da Organização é conferido ao Conselho de Segurança.

Na mesma seara, a Carta das Nações Unidas estabeleceu a proteção e promoção dos direitos humanos como um dos objetivos da Organização, sobretudo com a criação da Declaração Universal dos Direitos do Homem⁹ em 1948. Desde então, a universalidade dos direitos humanos, e a humanização do direito internacional tem servido como instrumento na atuação de diversas organizações internacionais.

Apesar de não constar expressamente a proteção aos direitos humanos no rol de funções e atribuições do Conselho de Segurança, constantemente órgão tem sido cobrado a considerar esse fundamento em suas decisões. Isso porque, este é o único órgão com poder coercitivo em suas decisões. Sabe-se que, embora haja um Conselho de Direitos Humanos, as resoluções aprovadas neste não vinculam coercitivamente os Estados.

⁷ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1032.

⁸ BERMEJO GARCIA, Romualdo. **El marco jurídico internacional en matéria de uso de la fuerza: ambigüedades y límites**. 1 ed.: Navarra: Civitas, 1993, p. 19.

⁹ A Declaração foi proclamada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III) como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Ela estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

Dessa maneira, o poder dos membros permanentes do Conselho de Segurança, em relação ao poder de veto – ponto que será abordado no próximo capítulo - é evidenciado. O professor e pesquisador David P. Forsythe em sua obra *“The UN Security Council and Human Rights – State Sovereignty and Human Dignity”*, destaca que o Conselho de Segurança possui autonomia para determinar o significado da Carta no que diz respeito aos seus poderes e funções, figurando como árbitro final de suas próprias decisões.¹⁰

A disposição do Conselho de agir em situações envolvendo abusos de direitos humanos tem sido desafiadora. Nessa esteira, Priscila Faganello, em sua tese de doutorado afirma que a falta de clareza da Carta quanto aos limites impostos à soberania e aos direitos humanos dificulta os trabalhos da Organização. A consequência dessa inexatidão é a falta de consenso entre os membros das Nações Unidas, sobretudo do Conselho de Segurança.¹¹

Essa dificuldade tornou-se contundente nas principais crises humanitárias desde a Guerra-Fria. A Resolução nº 713/91 do Conselho de Segurança, que segundo Antônio Patriota “impôs o embargo de armas em setembro de 1991 foi aprovada por consenso, constituindo reconhecimento unânime no Conselho de Segurança de que o conflito iugoslavo ameaçava a paz e segurança internacionais”.¹² Igualmente, na Resolução nº 955/94, o Conselho determinou que o genocídio em Ruanda constituía uma ameaça à paz e segurança internacionais.¹³ Mais recentemente, o Conselho foi levado ao destaque pela Comunidade Internacional ante as violações aos direitos humanos na Síria (2011), Iêmen (2014), Burundi (2015), Mianmar (2021) e Ucrânia (2022).

No entanto, em todas elas a crise humanitária relevou a ineficácia dessas determinações, sendo, em alguns casos, o poder de veto fator determinante para a continuidade das violações humanitárias.

Não se pode deixar de lado o argumento de que o contexto de redação da Carta das Nações Unidas, era diferente do atual. Isso não quer dizer que o pacto firmado perdeu sua validade, mas que a interpretação, principalmente no tocante a proteção dos direitos humanos como parte da paz e segurança internacional, deve ser exercitada. A relevância da proteção internacional dos direitos fundamentais chega a ponto de caracterizar o direito internacional, no contexto pós-moderno, como a “idade dos direitos humanos”.¹⁴

¹⁰ FORSYTHE, David P. *The UN Security Council and human rights: state sovereignty and human dignity*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Global Policy and Security Policy, 2012, p. 2.

¹¹ FAGANELLO, Priscila. *Operações de Manutenção da Paz da ONU*. Tese de Doutorado Brasília: Funag, 2013, p. 178.

¹² PATRIOTA, Antônio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a Articulação de um novo Paradigma de Segurança Coletiva*. 2 ed. Brasília. Fundação Alexandre Gusmão. 2010, p. 90.

¹³ Ibidem, p. 118.

¹⁴ ACCIOLY, H. P. P., e outros. *Manual de direito internacional público*. São Paulo: Saraiva. 2014, p. 441.

Assim sendo, o Conselho quando agir, deve fazê-lo em atinência aos princípios e propósitos estabelecidos na Carta, observando que sua ingerência deve se dar como medida de exceção, substancialmente no que tange aos direitos humanos, cumprindo a responsabilidade de proteger como uma responsabilidade internacional.

3.1 A *RESPONSABILITY TO PROTECT* (R2P) E *RESPONSABILITY WHILE PROTECTING* (RWP)

Em 2005, a Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado¹⁵ deu origem ao conceito de “responsabilidade de proteger – R2P”, em que a responsabilidade de proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade compete ao Estado. No entanto, a Assembleia-Geral, por meio da Resolução A/RES/63/308 de 2005, afirmou que se algum Estado deixar de proteger suas populações dos crimes mencionados, os Estados-membros se comprometem “a tomar medidas coletivas, de maneira oportuna e decisiva, por meio do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta das Nações Unidas.”¹⁶

Sobre o tema, delinea Fernanda Righetto Santos:

A escolha pelo termo “responsabilidade de proteger” ao invés de “direito de intervir” pode ser considerado o primeiro aspecto em que a doutrina deixa a desejar. O eufemismo tem potencial para ser considerado camuflagem para verdadeiras intenções associadas à falta do consentimento e uso indiscriminado da força – possível legalização do neocolonialismo –, além de amenizar a discussão em torno de um tema extremamente relevante para a convivência pacífica entre Estados.¹⁷

A medida é considerada uma das mais promissoras na implementação de uma nova norma que permita obter o almejado consenso. Não há violação expressa ao princípio da soberania, já que a responsabilidade primária de proteger fica a cargo do próprio Estado, mas quando este é incapaz ou relutante em cumpri-la é que a Comunidade Internacional tem legitimidade para agir.

O Conselho de Segurança ratificou seu compromisso com a responsabilidade de proteger nas Resoluções nº 1.674/06, nº 1.894/09 e nº 2.150/14, ao condenar o crime de genocídio. O Conselho reconheceu que a paz e a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos são os pilares do sistema da ONU e as bases para a segurança e o bem-estar coletivos, e reconhecendo a esse respeito que o desenvolvimento, paz, segurança e direitos humanos estão interligados e se reforçam mutuamente.

¹⁵ Tradução livre para “*International Commission on Intervention and State Sovereignty*”

¹⁶ Resultado da Cúpula Mundial de 2005 (documento da ONU A/60/L.1, 24 de outubro de 2005). A Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução A/RES/63/308, de 7 de outubro de 2009, decidiu “continuar sua consideração da responsabilidade de proteger”.

¹⁷ SANTOS, Fernanda Righetto Fernandes. **A Legitimidade da Organização das Nações Unidas (ONU) para as Operações de Peace Enforcement**. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, v. 1, n. 20, 2017, p. 1-21.

Ademais, a responsabilidade de proteger foi citada pelo Conselho na Resolução nº 1.973 de 2011, a primeira resolução nesses termos que determina o uso da força militar contra um estado membro das Nações Unidas para fins de proteção humana.¹⁸

O então Secretário-Geral da Nações Unidas, Ban Ki-moon apresentou, no ano de 2009, apresentou o panorama de implementação da R2P decompondo-a em três pilares: (i) a responsabilidade primária do Estado de proteger sua população; (ii) a responsabilidade da comunidade internacional em apoiar o governo do país; e (iii) a responsabilidade da comunidade internacional de agir caso as autoridades nacionais fracassem de forma evidente na proteção de sua população.

Após a explanação do Secretário, as críticas de que a estrutura do R2P não impediria intervenções humanitárias políticas surgiram, principalmente pelo desgaste causado pela intervenção humanitária na Líbia.

Nesse contexto, em 2011, a representante do Estado brasileiro, durante a abertura da Assembleia Geral, menciona a importância de se ter responsabilidade ao proteger enquanto se aplica a responsabilidade de proteger. Um dos aspectos principais da *RwP*¹⁹ é a abordagem sequencial relativa aos pilares da *R2P*: o segundo pilar só seria implementado após o primeiro; e o terceiro apenas se os outros fracassassem.²⁰ Essa inovação, a *RwP*, levada à Organização pelo Brasil, defende, sobretudo, o aprimoramento da prevenção e a resolução pacífica de disputas, de modo que o uso da força só ocorra em casos excepcionais, com a necessária autorização do Conselho de Segurança.²¹

Sob essa análise, a Responsabilidade de Proteger (e ao proteger), demonstra que instrumentos de proteção têm sido criados para que quando utilizada a força disposta no Capítulo VII, esta seja utilizada de acordo com os limites do direito internacional dos direitos humanos. Ocorre que as decisões do Conselho, seja na intervenção ou na ausência dele, podem ser revestidas de interesses políticos meramente particulares, matéria que será discutida no próximo capítulo.

¹⁸ Resolução adotada pelo Conselho de Segurança relativa à situação na Líbia em que o Estado não cumpriu com a responsabilidade de proteger a população civil dos conflitos armados.

¹⁹ Sigla em inglês para Responsibility while protecting (responsabilidade ao proteger).

²⁰ BRAGA, Carlos Chagas Vianna. **A manutenção da paz, a R2P/RWP e a questão do uso da força**. Brasília. Instituto Igarapé, 2013, p. 33-34.

²¹ Comentários da inovação do *RwP*: <https://www.project-syndicate.org/commentary/responsibility-while-protecting-2012-01?barrier=accesspaylog>

4 O PODER DE VETO NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

No atual modelo de organização, o Conselho é composto de 15 membros, sendo 10 deles – membros não-permanentes - nomeados pela Assembleia-Geral, para mandatos de 2 anos, sem repetição sucessiva, e 5 membros de caráter permanente, sendo eles: China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia.²² Estes possuem a prerrogativa do voto negativo, amplamente denominado de poder de veto.

O que difere o Conselho de Segurança dos demais órgãos da Organização é que, enquanto estes somente fazem recomendações, aquele é um órgão político possuidor de poderes normativos com caráter mandatório, devendo os membros da Organização acatar suas decisões, caso ocorra discussão relacionado ao interesse de um Estado específico que não faça parte dele, este Estado deverá ser convidado a participar em suas discussões, mas, no entanto, não terá direito a voto.²³

De modo mais específico, o art. 24, dentre várias especificidades e condições, denota a responsabilidade do Conselho de Segurança em âmbito internacional:

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 de Segurança aja em nome deles. No cumprimento desses deveres, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os objetivos e os princípios das Nações Unidas. Os poderes específicos concedidos ao Conselho de Segurança para o cumprimento dos referidos deveres estão definidos nos capítulos VI, VII, VIII e XII. O Conselho de Segurança submeterá à apreciação da Assembleia Geral relatórios anuais e, quando necessário, relatórios especiais.

O Capítulo VI da Carta dispõe sobre os meios de solução pacífica de controvérsias. O artigo 33 demonstra o ressalto da diplomacia pacífica como principal meio de resolução de conflitos, devendo as partes em litígio, sempre que possível, buscar os meios elencados no item 1 do artigo aludido.²⁴ Caso haja resolução pelos meios indicados, as partes em litígio deverão submetê-la ao Conselho de Segurança que poderá recomendar condições apropriadas à sua solução.

Já o Capítulo VII envolve a atuação do Conselho em situações relativas a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão. Do artigo 39, denota-se que o Conselho terá o papel de determinar a existência de qualquer ameaça à paz ou ato de agressão, fazendo recomendações ou decidindo quais medidas serão adotadas, de acordo com os artigos 41 e 42 da Carta, com a finalidade de manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais.²⁵

²³ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2004, p. 645.

²⁴ Art. 33.1 – Carta das Nações Unidas: As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a organismos ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha.

²⁵ Art. 39 – Carta das Nações Unidas: O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz

4.1 O PODER DE VETO E O DESCONTENTAMENTO DA SOCIEDADE INTERNACIONAL

O artigo 27 da Carta afirma que em questões processuais as decisões do Conselho de Segurança exigem um voto afirmativo de 9 dos 15 membros do Conselho, incluindo os votos dos membros permanentes. Sendo assim, para que uma resolução seja aprovada, não deve haver negativa por nenhum membro permanente.

A prerrogativa do voto negativo (assim chamado por parte da doutrina), é alvo de diversas críticas, uma vez que torna desigual a representatividade dos Estados que compõem o Conselho de Segurança, já que possibilita a utilização do veto como forma de desviar o poder horizontal em favor de interesses particulares.

Elaini Silva, defende em sua tese de doutorado que os Estados se coordenam de forma descentralizada e horizontalmente, a fim de pactuar seus interesses, de acordo com os princípios internacionais, destacando-se o Direito Internacional do Direito Interno, posto que este atua de modo estritamente vertical.²⁶

Entretanto, há décadas, tem-se visto uma preponderância dos membros permanentes sobre os demais membros das Nações Unidas. Notadamente, isso se dá pela prerrogativa do poder de veto que estes têm sobre os demais.

Sustentando essa crítica, durante a reunião do Conselho de Segurança, em fevereiro de 2018, o Embaixador das Nações Unidas para o Kuwait, Mansour Al-Otaibi, servindo como Presidente do Conselho para o mês à época, declarou que alguns membros permanentes usaram o veto nos últimos anos para proteger seus próprios direitos e interesses nacionais e os interesses de seus aliados. Por isso, segundo ele, o uso do veto deve ser contido nessas situações e ao lidar com questões humanitárias.

A partir dessa percepção, alguns Estados-membros passaram a considerar uma reforma no Conselho de Segurança, a fim de dar equilíbrio aos atores internacionais e passasse o Conselho a refletir o atual sistema de relações internacionais.

4.2 AS PROPOSTAS DE RENOVAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Como visto anteriormente, o Conselho de Segurança tem responsabilidades em relação à segurança, paz e direitos humanos que o difere dos demais órgãos. Ocorre que em razão da mudança geopolítica do mundo, bem como a ineficiência do Conselho para lidar com várias ameaças, a

ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

²⁶ SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da. **A expansão do direito internacional: uma questão de valores**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2011, p. 229.

sociedade internacional tem buscado soluções, sendo a principal delas a renovação do Conselho.

Dessa forma, os motivos podem ser divididos em motivos relacionados à geopolítica e motivos relacionados à eficiência.

Há muitas razões por trás do pedido de reforma do Conselho de Segurança. Primeiro, desde 1945, houve muitas mudanças geopolíticas em escala internacional, especialmente com o aumento do número total de estados de 50 para 193 hoje, mas o Conselho mudou apenas duas vezes em 1963 e 1965. O Conselho também está enfrentando a questão de representação desigual. Por exemplo, não há sede permanente para os países africanos (54 países). Em segundo lugar, o surgimento de novos estados poderosos em escala global, como Japão, Alemanha e Brasil, têm muitos catalisadores para serem membros permanentes não apenas com base no poder militar e econômico, mas também na população e na contribuição para o orçamento da ONU.²⁷

Ainda que o órgão tenha neutralizado certas disputas e conflitos desde sua criação, muitas críticas foram levantadas sobre sua ineficiência em outros conflitos e seu fracasso em parar muitos conflitos, como a guerra na Síria²⁸. Além disso, o uso do poder de veto para os interesses políticos dos membros permanentes foi criticado internacionalmente. O veto de qualquer um dos membros permanentes pode impedir qualquer ação possível que o Conselho possa tomar.

Dentre várias propostas de reformas do Conselho já apresentadas, em 2005, o secretário-geral da ONU, Kofi Annan, pediu às Nações Unidas que chegassem a um consenso sobre a ampliação do Conselho para 24 membros em um plano conhecido como “*In Larger Freedom report*”²⁹, no qual o secretário-geral declarou que o Conselho de Segurança deve ser amplamente representativo das realidades do poder no mundo de hoje.

Uma das propostas mais visadas é a do chamado G4, composto por Brasil, Alemanha, Índia e Japão. O grupo aponta dois problemas fundamentais que ensejam na reforma do Conselho: a manutenção do poder de veto dos cinco permanentes e a capacidade de tornar o Conselho mais compatível com a atual distribuição de poder existente nas relações internacionais.³⁰

Tais propostas revelam a visão global acerca dos novos arranjos das relações internacionais, demonstrando que, independente dos modelos apresentados, a configuração atual não tem representado os estados-membros, nem atingido com eficácia os propósitos dispostos na Carta.

Recentemente, no ano de 2022, o debate voltou à tona de forma mais contundente, muito por

²⁷ DJAMEL, Denden. **The Reform of the United Nations Security Council: Realities and Feasibility**. The journal of Teacher Researcher of Legal and political Studies, v. 5, n° 1. 2020, p. 1-16.

²⁸ A guerra na Síria, que começou em 2011. Mais de 13,4 milhões de pessoas precisam de ajuda para sobreviver por causa da guerra. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/06/1754872>

²⁹ Relatório do Secretário-Geral A/59/2005. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/in-larger-freedom-towards-development-security-and-human-rights-for-all-report-of-the-secretary-general/>

³⁰ PEREIRA, Alexandro Eugenio. **A Reforma do Conselho de Segurança da ONU: Notas Preliminares**. Conjuntura Global, Curitiba, Vol. 2, n.3, 2013, p. 117-121.

conta do conflito russo-ucraniano que causa a maior divisão geopolítica desde a Guerra-Fria. Na 77ª

Assembleia-Geral das Nações Unidas, destacou-se o tema nas palavras dos representantes de Brasil, Estados Unidos, Japão e Portugal. Esses três últimos, inclusive, ao lado da Rússia apregoaram a necessidade da reforma do Conselho com a inclusão do Brasil no assento permanente.

Apesar dos discursos, deve-se clarificar que a reforma do Conselho passaria por dificuldades para se concretizar. Isso porque os membros permanentes não poderiam ser forçados a fazê-lo de acordo com as disposições da Carta, e o principal óbice é a prerrogativa do veto. Além disso, existem diferenças contundentes entre os interesses políticos dos membros sobre os Estados que devem obter assento permanente e se estes estariam beneficiados das mesmas prerrogativas.

Apesar disso, a renovação tem sido amadurecida, principalmente pela necessidade dos membros permanentes do Conselho se fortalecerem em novas relações internacionais. Tal afirmação pode denotar a continuidade substancial do órgão em questões decisórias políticas, porém, não seria mendaz afirmar que independente das relações que se estabelecem no entorno do Conselho de Segurança, a motivação política tem perdurado.

Assim, a reforma tem o condão de amplificar as visões acerca dos conflitos e ameaças internacionais, conferindo a oportunidade, a partir de representação no órgão, de que haja nações representantes de todos os blocos regionais. Tal visão reflete a recente configuração internacional e reforça o compromisso das Nações Unidas em assegurar a paz e segurança internacionais atuando amplamente em favor dos direitos humanos.

5 METODOLOGIA UTILIZADA NA PESQUISA

Para alcançar os objetivos propostos neste trabalho, houve estruturação qualitativa para avaliar a eficácia do Conselho de Segurança da ONU, focando na proteção internacional, no poder de veto e nas propostas de reforma. A pesquisa começou com a definição clara dos objetivos, que incluíam analisar a aplicação dos princípios de "*Responsibility to Protect*" (R2P) e "*Responsibility while Protecting*" (RwP) e avaliar a viabilidade das propostas de reforma.

A revisão da literatura foi a etapa inicial e fundamental, envolvendo a análise de livros, artigos acadêmicos e documentos de organizações internacionais. Esta revisão ajudou a contextualizar a pesquisa, identificar lacunas no conhecimento existente e fornecer uma base teórica sólida para a análise subsequente.

Na fase de coleta de dados, foram utilizados documentos históricos, resoluções do Conselho de Segurança, relatórios da ONU e publicações acadêmicas relevantes. A coleta envolveu tanto dados quantitativos quanto qualitativos para garantir uma base diversificada de informações sobre as intervenções do Conselho e a aplicação dos princípios de proteção.

A análise dos dados foi realizada com uma abordagem qualitativa, examinando criticamente a eficácia das intervenções do Conselho e o impacto do poder de veto. Também foram avaliadas as propostas de reforma, considerando sua viabilidade e como elas se relacionam com as mudanças geopolíticas e a eficiência do Conselho.

A pesquisa empregou métodos qualitativos, descritivos e comparativos, incluindo revisão bibliográfica, análise documental, estudos de casos e entrevistas com especialistas. Essa combinação de métodos assegurou uma análise detalhada e abrangente do papel do Conselho de Segurança e das propostas de reforma.

6 RESULTADOS

Como resultado, no segundo capítulo constatou-se que a derrocada das guerras no século XX fez com que a ONU, ao ser criada em 1945, se tornasse a base principal para a resolução de conflitos internacionais por vias diplomáticas.

Viu-se que, apesar dos princípios de proteção à soberania estatal, como o princípio da não-intervenção pela ONU em assuntos domésticos dos Estados, as exceções que autorizam a intervenção, positivadas na Carta, preceituam a manutenção da paz e segurança internacional, repelindo qualquer ameaça que comprometa tais garantias. Esta relação entre a criação da ONU e a soberania estatal reflete a necessidade de equilibrar a não-intervenção com a proteção dos direitos humanos e a segurança global.

No terceiro capítulo, observou-se que a atuação da ONU em ações para coibir ou impedir ameaças à paz e segurança internacional, principalmente na figura do Conselho de Segurança, não deve ocorrer sem qualquer limite legal. Isso acabou acontecendo em alguns casos, e em todos eles, a ação ou omissão do órgão das Nações Unidas impactou diretamente na proteção universal dos direitos humanos.

Exemplos incluem os casos da Síria, Iêmen, Burundi, Mianmar e, mais recentemente, a Ucrânia. A partir dessa circunstância, a sociedade internacional atribuiu grande importância não apenas à responsabilidade de proteger, mas também à responsabilidade enquanto se protege. Este conceito enfatiza a resolução pacífica de disputas, de modo que o uso da força só ocorra em casos excepcionais, com a necessária autorização do Conselho de Segurança.

Sob essas condições, o quarto capítulo aponta a grande prerrogativa do Conselho de Segurança: o poder de veto. Ele é atribuído apenas aos cinco membros permanentes do Conselho, quais sejam: EUA, Rússia, França, Reino Unido e China, as maiores potências econômicas, bélicas e políticas do mundo. De modo claro, qualquer proposta atribuída ao Conselho precisa da aprovação

dos cinco membros permanentes. Havendo o voto negativo por qualquer um deles, a resolução não é aprovada. Notou-se que, para os demais estados membros, esse poder de veto é eivado de motivações próprias e políticas. Um exemplo é o veto da Rússia na resolução que permitia uma ação no conflito russo-ucraniano. Com isso, identificou-se um forte descontentamento da sociedade internacional quanto à estrutura do Conselho de Segurança.

Nesse sentido, a sociedade internacional enxerga o Conselho sem uma real representação geopolítica, não contando com representantes da África e da América Latina. Soma-se a isso o fato das decisões do Conselho estarem atreladas às nações com interesse em destaque global, o que pode politizar as decisões tomadas.

A partir desse descontentamento, a proposta de reforma do Conselho de Segurança tem se fortalecido à medida que o tempo passa. O pleito de reforma aborda a estrutura organizacional e legal do Conselho de Segurança. O Brasil, inclusive, é um dos fortes nomes e um dos pioneiros na proposta pela reforma, de modo a tornar o Conselho mais representativo, possibilitando maior eficácia nas decisões proferidas.

A presente pesquisa tem caráter contínuo, visto que se trata de um tema sob o qual a sociedade internacional ainda debate intensamente. Assim, um aprofundamento nas novas relações internacionais que dão ênfase a novos órgãos e atores globais, bem como uma análise meticulosa do caráter interventivo aliado à questão dos direitos humanos, demonstra a continuidade na busca por soluções em outras instâncias acadêmicas.

A relevância do estudo para a sociedade acadêmica e internacional é reforçada pelos conflitos internacionais atuais. A manutenção da paz e segurança internacionais, aliada aos direitos humanos, alcança a esfera das relações internacionais e do direito internacional público, demonstrando ser um tema de interesse global.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, H. P. P., et al. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva. 2014.
- BERMEJO GARCIA, Romualdo. **El marco jurídico internacional en matéria de uso de la fuerza: ambigüedades y límites**. 1 ed. Navarra: Civitas, 1993.
- BRAGA, Carlos Chagas Vianna. **A manutenção da paz, a R2P/RWP e a questão do uso da força**. Brasília. Instituto Igarapé, 2013.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DELGADO, Vladimir Chaves. A Soberania dos Estados Face a Questão da Ingerência Humanitária no Direito Internacional Público. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 7, nº. 76, 2006.

DENNY, Marcia. The Effect of the United States' and Russia's Veto Power on the UN Security Council's Ability to Protect Human Rights. **Kuwait International Law School Journal, Special Supplement**, nº. 3, 2018.

DJAMEL, Denden. The Reform of the United Nations Security Council: Realities and Feasibility. **The journal of Teacher Researcher of Legal and political Studies**, v. 5, nº 1. 2020.

EVANS, Gareth. **Responsability While Protecting**. Project Syndicate, 2012. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/responsibility-while-protecting-2012-01>. Acesso em: 18 out. 2022.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **As operações de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas e os direitos humanos**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, funag, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FORSYTHE, David P. **The UN Security Council and human rights: state sovereignty and human dignity**. Friedrich-Ebert-Stiftung, Global Policy and Security Policy, 2012.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de Direito Internacional Público**. 10. ed. São Paulo: LTr, 2010.

ICISS - International Commission on intervention and state sovereignty. **The responsibility to protect**. 2001. Disponível em: <https://www.idrc.ca/en/book/responsibility-protect-report-international-commission-intervention-and-state-sovereignty>. Acesso em: 18 out. 2022.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MELO, Álisson José Maia. **O genocídio como exceção ao princípio da não-intervenção internacional**. (monografia de graduação em direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

OKHOVAT, Sahar. **The United Nations Security Council: Its Veto Power and its Reform Centre for Peace and Conflict Studies**. Sydney: The University of Sydney, 2012.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91220-carta-das-nacoes-unidas>. Acesso em 18 out. 2022.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 18 out. 2022.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão. 2010,

PEREIRA, Alexsandro Eugenio. **A Reforma do Conselho de Segurança da ONU: Notas Preliminares**. Conjuntura Global, Curitiba: v. 2, nº. 3, 2013.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTOS, Fernanda Righetto Fernandes. A Legitimidade da Organização das Nações Unidas (ONU) para as Operações de *Peace Enforcement*. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, v. 1, nº. 20, 2017.

SANTOS, Fernanda Righetto Fernandes. A Legitimidade da Organização das Nações Unidas (ONU) para as operações de peace enforcement. Curitiba. **Revista Relações Internacionais do Mundo**. Vol. 1, nº 20, 2017.

SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da. **A expansão do direito internacional: uma questão de valores**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2011.

UN - United Nations. **Letter from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General A/66/551-S/2011/701**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/716109>. Acesso em 18 out. 2022.

VIGNALI, Heber Arbuet. **O atributo da soberania**. Brasília: Senado Federal, 1995.