

7.09.05 – Ciência Política / Política Internacional.

**O VETO NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU NO PÓS-GUERRA FRIA**Mariana Pinheiro Marques<sup>1</sup>, Janina Onuki<sup>2</sup>

1. Estudante do Instituto de Relações Internacionais da USP (IRI-USP)
2. Professora da FFLCH-USP – Departamento de Ciência Política/Orientadora

**Resumo**

O presente artigo é um estudo do uso do veto no Conselho de Segurança (CSNU) da Organização das Nações Unidas (ONU) no período pós-Guerra Fria (1990-2002). A pesquisa buscou identificar fatores que influenciam a decisão de um membro permanente vetar uma proposta submetida à aprovação do CSNU, e se interesses particulares são partes do cálculo de decisão. A metodologia utilizada foi o mapeamento dos vetos por meio de base digital, seguido da análise das atas de reunião, de forma a verificar quais justificativas os membros apresentaram para explicar o veto. Por fim, foram realizados estudos de caso para cada binômio membro que vetou a proposta x tema alvo do veto, com o intuito de investigar possíveis relações de interesse e potenciais ganhos advindos do veto. Esta pesquisa concluiu que China, Estados Unidos e Rússia empregaram o poder de veto ao seu favor, de modo que interesses próprios desses países prevalecem no momento de decisão de vetar uma proposta de resolução.

**Palavras-chave:** Interesses; proposta de resolução; conflitos.

**Trabalho selecionado para a JNIC:** Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade de São Paulo.

**Introdução**

Quando fundado, no pós-Segunda Guerra Mundial, o Conselho de Segurança foi estruturado de forma a corrigir as falhas do seu predecessor, o Conselho das Ligas das Nações. Nesse contexto, restringiu-se o poder de veto aos cinco Estados bem posicionados na hierarquia internacional – China, Estados Unidos (EUA), França, Reino Unido e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) –, pois se acreditava na capacidade desses países de agirem em conjunto em prol de interesses comuns e atribuir legitimidade ao papel do CSNU como promovedor da paz (BERDAL, 1996). Contudo, com a emergência da Guerra Fria e da polarização ideológica, este plano foi frustrado e o órgão tornou-se local de disputa entre as potências, ganhando caráter de um espaço de “grandes articulações” (AZAMBUJA, 1995).

O fim da Guerra Fria marcou o término da escalada por poder entre a URSS e os EUA, além da ascensão de uma ordem multilateral. Nesse cenário, organizações internacionais ressurgem como espaço para interação entre Estados e solução de controvérsias. Esperava-se, assim, que a posição do CSNU nas relações internacionais ganhasse novo impulso. Contudo, o cenário de congelamento do órgão não é revertido totalmente. Observando a continuação das disputas internas no CSNU, a literatura caracteriza o processo decisório do órgão como “estilizado” e “esclerótico”, dado que os interesses dos membros permanentes tendem a prevalecer nas votações, sendo legitimados tanto pela Carta da ONU quanto pela prática durante os anos (VON EINSIEDEL; MALONE; UGARTE, 2015). Nesse sentido, surgem questionamentos acerca da validade da organização e estruturação do CSNU, assim como da maneira como o poder de veto é distribuído.

Com essas críticas em vista, esta pesquisa foi motivada pelo interesse em corroborar com os estudos sobre o CSNU, de forma a entender como a ferramenta do veto vem sendo utilizada no período pós-Guerra Fria (1990-2020). A análise empreendida nesta pesquisa tem como objetivo quantificar o uso do poder de veto ao longo deste período e mapear os temas mais recorrentes na agenda dos membros permanentes no Conselho. Pretendeu-se, assim, identificar se de fato o veto é empregado de maneira a corroborar na concretização de interesses próprios ou se serve a propósitos legítimos.

**Metodologia**

O mapeamento de vetos foi feito utilizando, primordialmente, a base *Dag Hammarskjold Library*<sup>1</sup>, a qual contém uma biblioteca digital com os documentos das reuniões do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluindo atas das reuniões, resoluções aprovadas e propostas de resolução que não foram adotadas. Também foram analisados, de maneira subsidiária, os documentos constantes na página do Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>2</sup> e no *Global Policy Forum*<sup>3</sup>.

Após o mapeamento inicial dos vetos, procedeu-se com a elaboração de tabelas que facilitassem a visualização dos dados levantados. Para tal, foram elaboradas tabelas designadas a tratar de quatro temas. A primeira tabela refere-se à quantidade de vetos realizados por cada membro permanente ao longo dos anos 1990 a 2020. Para o segundo assunto, referente aos temas objeto das propostas de resolução vetadas, foram

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://www.un.org/library>>.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.un.org/securitycouncil/>>.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://archive.globalpolicy.org/security-council/tables-and-charts-on-the-security-council-0-82.html>>.

elaboradas três tabelas, uma para cada membro permanente que utilizou o poder de veto durante o período estudado (China, Estados Unidos e Rússia). Em seguida, produziu-se nova tabela para cada um dos membros mencionados contendo: **(i)** ano do veto; **(ii)** assunto abordado; **(iii)** país ou países que vetaram; **(iv)** país ou países que votaram contra; **(v)** país ou países que se abstiveram; **(vi)** número do documento da proposta; e **(vii)** identificação da ata de reunião na qual o documento foi discutido. Por fim, elaborou-se novas tabelas para cada membro supracitado. Nestas tabelas, apresentou-se as justificativas mobilizadas por estes países para explicar o veto, quantificando-as e indicando a quais temas estas se referem.

A última etapa da pesquisa dedicou-se à análise detalhada de cada veto, utilizando-se das atas de reunião, das tabelas elaboradas e da literatura especializada sobre o tema, como meio para entender o contexto e possíveis relações de interesse. Tendo estas informações mapeadas, foi possível identificar os fatores que influenciam os membros permanentes a vetarem propostas de resolução no período pós-Guerra Fria, além das justificativas que estes mobilizam na tentativa de legitimar seu comportamento.

## Resultados e Discussão

Por meio do levantamento da quantidade de vezes que o veto foi utilizado entre os anos de 1990 e 2020, descobriu-se que houve 61 vetos no período estudado, representando 48 propostas não adotadas, uma vez que membros permanentes agiram sob uma mesma proposta em algumas ocasiões. Em relação à divisão por membro permanente, notou-se que a Rússia foi a nação mais ativa no uso do poder de veto, tendo bloqueado a aprovação de 27 propostas de resolução. Em seguida, têm-se os Estados Unidos, o qual vetou 19 propostas. A China, por sua vez, vetou 15 propostas. Por outro lado, Reino Unido e França não vetaram nenhuma proposta de resolução ao longo do período estudado.

É importante mencionar aqui que no período da Guerra Fria (1946-1989) foram identificadas 162 propostas vetadas. Nesse sentido, tem-se, para os anos de bipolarização, uma média de 3,76 propostas de resolução vetadas por ano. Enquanto isso, para o pós-Guerra Fria, este número reduz para 1,6/ano. Em um primeiro momento, esta redução na média de vetos por ano parece corroborar com a hipótese de que o fim da disputa ideológica significou, de fato, a revitalização do Conselho de Segurança e do seu papel como mantenedor da paz e segurança internacionais. Entretanto, Boulden (2006) confronta esta tese ao destacar dois pontos sobre os anos que seguiram ao fim da Guerra Fria: **(i)** o crescente multilateralismo e, portanto, a maior integração e cooperação entre Estados; e **(ii)** o aumento considerável no número de conflitos designados ao tratamento pelo CSNU. Há de se esperar, sob essa lógica, que a redução na média de propostas vetadas por ano fosse mais significativa.

Logo, entende-se que a paralisia decisória que acometeu o Conselho de Segurança na Guerra Fria não foi revertida e continua a afetar a capacidade do órgão em cumprir suas funções. Nesse sentido, Oliveira (2017) aponta que há um “[...] costume de práticas entre os membros que está em descompasso com as provisões estruturais da sua Carta fundadora [...]” (p. 16). Para além disso, surgem questionamentos sobre se a Organização das Nações Unidas é uma organização “[...] whose power and role stems from its existence as a collectivity, or is it simply another tool through which states pursue their national interests?” (BOULDEN, 2006, p. 410). Baseando-se na literatura que sinaliza as problemáticas da estruturação do CSNU, cabe prosseguir com o resultado do mapeamento dos vetos, para que, assim, demonstre-se como interesses próprios se fazem presentes nas decisões do Conselho.

Em relação aos temas objetos das propostas vetadas, observou-se que tanto para a China como para a Rússia a guerra civil na Síria representa o assunto mais recorrente, correspondendo, respectivamente, a 67% e 59% dos vetos totais desses países. No caso chinês, identificou-se o emprego do veto também para Venezuela, Zimbábue, Myanmar, Antiga Iugoslávia e Guatemala, todas compondo 7% das propostas barradas. Na atuação russa, para além da questão síria, outros assuntos objetos de veto foram: Antiga Iugoslávia (7%), Chipre (7%), Geórgia (4%), Iêmen (4%), Myanmar (4%), Ucrânia (7%), Venezuela (4%) e Zimbábue (4%). Para os Estados Unidos, verificou-se que os Territórios Árabes Ocupados é o tema mais rotineiro no rol de vetos norte-americanos, correspondendo a 84% do total. Outras propostas vetadas pelo país se referiam a: Antiga Iugoslávia (5%), ataques terroristas (5%) e Panamá (5%).

No que diz respeito às justificativas identificadas nas atas de reunião oficiais, identificou-se que a acusação de que a proposta seria enviesada é a justificativa mais utilizada por todos os membros permanentes – China (5), Estados Unidos (10) e Rússia (19). Nesta justificativa, incluíram-se acusações de ser um texto político, desbalanceado, desproporcional, descolado da realidade ou enviesado. A segunda explicação com maior incidência foi a de que a aprovação da proposta de resolução significaria uma interferência do Conselho de Segurança a assuntos que fogem da sua alçada – China (4), Estados Unidos (5) e Rússia (4).

Por questões de espaço, não é possível se aprofundar nos detalhes de cada estudo de caso. Segue-se, portanto, com a apresentação das conclusões gerais para cada país baseando-se nos estudos dos vetos. No que concerne à China, salientam-se os vetos deste país a propostas que beneficiariam nações que mantinham, naquele momento, relações diplomáticas com Taiwan. Nessas situações, os vetos de Beijing teriam sido motivados pelo entendimento, por parte do governo chinês, de que a manutenção de relações diplomáticas com Taiwan seria um ataque à soberania e integridade territorial chinesa. Outro exemplo refere-se à postura de Beijing em relação à Síria. Nesse tópico, a literatura aponta para os ganhos energéticos e políticos advindos da atuação no conflito, sendo que os benefícios políticos se referem à consolidação da China como potência global e à aproximação com os Estados envolvidos na guerra (NAHLAWI, 2019; CHAZIZA, 2014).

No que tange aos Estados Unidos, destaca-se os vetos relacionados aos Territórios Árabes Ocupados. Nesse cenário, a parceria estratégica entre Israel e EUA tem papel central para o comportamento norte-

americano em relação à Palestina. Esta relação, que se inicia no governo de Dwight D. Eisenhower como instrumento de combate ao poder soviético no Oriente Médio, se consolida no mandato de Lyndon B. Johnson (LITTLE, 1993). Atualmente, a manutenção da parceria estratégica entre Israel e Estados Unidos se deve ao lobby pró-Israel na política norte-americana (HAIJA, 2006). Logo, entende-se que os vetos norte-americanos em relação aos Territórios Árabes Ocupados podem ter sido motivados pela proteção de um aliado e, portanto, de interesses estratégicos.

Finalmente, em relação à Rússia, observa-se a busca pela preservação de alianças estratégicas e ideológicas nos vetos que se referem à Sérvia e ao Chipre. Nas propostas envolvendo a Geórgia e a Ucrânia, a posição de Moscou é de apoio a regiões separatistas e pró-Rússia localizadas nestes países, visando à proteção de laços étnicos que ligariam estas regiões à Rússia. No caso da Geórgia, as regiões referem-se à Abecásia e à Ossétia do Sul. Sobre a Ucrânia, as propostas vetadas abordavam questões envolvendo a Crimeia e Donestk Oblast. Por fim, no caso sírio, a literatura evidencia uma série de fatores capazes de explicar a assídua participação russa no conflito, tais quais: **(i)** laços econômicos e militares entre Rússia e Síria; **(ii)** a única base militar russa fora da região da ex-URSS está localizada em território sírio; e **(iii)** Al-Assad como único aliado russo no Oriente Médio (NAHLAWI, 2019; CHAZIZA, 2014).

Observa-se, assim, que como os três países aqui analisados – China, Estados Unidos e Rússia – estão intimamente ligados aos assuntos tratados pelas propostas vetadas, sendo possível que suas atuações tenham sido influenciadas por percepções de ganhos, sejam estes econômicos, políticos ou estratégicos.

### Conclusões

A presente pesquisa se propôs a identificar os fatores que movitam um membro permanente vetar ou não uma proposta submetida à votação no Conselho de Segurança da ONU no período pós-Guerra Fria (1990-2020). A hipótese proposta foi de que interesses próprios (econômicos, estratégicos, políticos etc.) possuíam capacidade de influenciar nesta decisão. Assim, o estudo buscou entender como os membros permanentes do CSNU vetam, analisando tanto as justificativas oficiais como o contexto da situação e o envolvimento deste país com o caso.

Por meio da análise dos dados e dos estudos de caso, comprovou-se como, de fato, o processo decisório no CSNU é, ainda hoje, “esclerótico” e “estilizado” (VON EINSIEDEL; MALONE; UGARTE, 2015). A quantificação e o estudo do uso do poder de veto ao longo dos anos 1990 e 2020 permite o questionamento da tese ilusória que surgiu com o fim da Guerra Fria de que ocorreria um descongelamento do Conselho de Segurança e suas funções originais (de manutenção da paz e segurança internacionais, conforme art. 24 da Carta das Nações Unidas) seriam revitalizadas, fazendo com que o órgão ganhasse novo ímpeto no sistema internacional.

Todavia, a análise da pesquisa demonstrou como a ferramenta do veto é manipulado pelos membros permanentes – em específico pela China, Estados Unidos e Rússia – para fazer com que seus interesses prevaleçam. Os interesses variam, podendo ser motivados por laços étnicos ou históricos, ganhos econômicos ou geopolíticos, entre outros. Tendo isso em vista, conclui-se que o poder de veto não tem sido empregado de maneira legítima, sendo, na verdade, uma maneira de distorcer a funcionalidade do Conselho de Segurança para servir a uma agenda própria de alguns membros permanentes.

### Referências bibliográficas

- AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. **Estudos avançados**, v. 9, n. 25, p. 139-147, 1995.
- BERDAL, Mats R. The Security Council, peacekeeping and internal conflict after the Cold War. **Duke J. Comp. & Int'l L.**, v. 7, p. 71, 1996.
- BOULDEN, Jane. Double standards, distance and disengagement: Collective legitimization in the post-Cold War Security Council. **Security Dialogue**, v. 37, n. 3, p. 409-423, 2006.
- BRASIL. Decreto Nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. **Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm)>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.
- CHAZIZA, Mordechai. Soft balancing strategy in the Middle East: Chinese and Russian vetoes in the United Nations Security Council in the Syria crisis. **China Report**, v. 50, n. 3, p. 243-258, 2014.
- GLOBAL Policy Forum. Tables and Charts on Security Council. Disponível em: <<https://archive.globalpolicy.org/security-council/tables-and-charts-on-the-security-council-0-82.html>>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.
- HAIJA, Rammy M. The Armageddon lobby: dispensationalist Christian Zionism and the shaping of US policy towards Israel-Palestine. **Holy Land Studies**, v. 5, n. 1, p. 75-95, 2006.
- LITTLE, Douglas. The making of a special relationship: the United States and Israel, 1957-68. **International Journal of Middle East Studies**, v. 25, n. 4, p. 563-585, 1993.
- NAHLAWI, Yasmine. Overcoming Russian and Chinese vetoes on Syria through uniting for peace. **Journal of Conflict and Security Law**, v. 24, n. 1, p. 111-143, 2019.

OLIVEIRA, Ana Paula Lage de. Do equilíbrio de poder à segurança coletiva: o plano ideacional subjacente ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. 2017.

ONU. United Nations Digital Library. Dag Hammarskjöld Library. Disponível em: <<https://www.un.org/library>>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

\_\_\_\_\_. United Nations Security Council. Disponível em: <<https://www.un.org/securitycouncil/>>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

VON EINSIEDEL, Sebastian; MALONE, David M.; UGARTE, Bruno Stagno (Ed). **The UN Security Council in the 21st century**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2015.