

O VETO NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU NO PÓS-GUERRA FRIA

THE VETO AT THE UN SECURITY COUNCIL IN THE POST-COLD WAR

Mariana Pinheiro Marques¹

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 (1990-2020). A pesquisa buscou compreender quais fatores influenciam a decisão de um membro permanente vetar ou não uma proposta submetida à aprovação do CSNU, e se interesses particulares são partes do cálculo de decisão. Dessa maneira, buscou-se corroborar com a literatura crítica à organização e à estruturação do CSNU, assim como ao uso parcial do poder de veto. 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 permanentes apresentaram para explicar o veto a uma proposta de resolução. Por fim, foram realizados estudos de caso para cada binômio membro que vetou a proposta x tema alvo do veto, com o intuito de verificar possíveis relações de interesse e potenciais ganhos advindos do veto. Esta pesquisa concluiu que China, Estados Unidos e Rússia empregam o poder de veto ao seu favor, de modo que interesses próprios desses países prevalecem no momento de decisão de vetar ou não uma proposta de resolução. Ademais, ficou demonstrado como a estrutura organizacional do Conselho de Segurança da ONU é datada e manipulável.

Palavras-chave: Organização das Nações Unidas, Conselho de Segurança, poder de veto, pós-Guerra Fria, conflitos.

ABSTRACT

This article is a study about the use of the veto power at the UN Security Council (UNSC) in the post-Cold War period (1990-2020). This research sought to understand the factors that influence the decision of a permanent member to veto or not to veto a draft resolution submitted to the UNSC for approval, and whether particular interests are part of the decision calculation. Thus, this research sought to corroborate with the literature critical to the organization and structuring of the UNSC, as well as to the partial use of the veto power. The methodology used was the mapping of vetoes through a digital base, followed by the analysis of the minutes of the meeting, in order to verify what justifications the permanent members presented to explain the veto of a draft resolution. Finally, case studies were carried out for each binomial member that vetoed the draft resolution x topic addressed in the proposal, in order to verify possible relationships of interest and potential gains as a result of the veto. This research concluded that China, the United States and Russia use veto power in their favour, so that their own interests prevail when deciding whether or not to veto a proposed resolution. Furthermore, it was demonstrated how the organizational structure of the UN Security Council is dated and manipulable.

Keywords: United Nations Organizations, Security Council, veto power, post-Cold War, conflicts.

INTRODUÇÃO

A literatura de Relações Internacionais sobre o Conselho de Segurança das Nações Unidas caracteriza o processo decisório do órgão como “estilizados” e “escleróticos”, dado que os

¹ Universidade de São Paulo – USP (marimarques18@usp.br)

interesses dos membros permanentes tendem a prevalecer nas votações, sendo legitimados tanto por meio da Carta da ONU quanto pela prática durante os anos (Von Einsiedel; Malone; Ugarte, 2015). Nesse cenário, surgem questionamentos acerca da validade da organização e estruturação do CSNU, assim como da maneira como o poder de veto é distribuído internamente.

Com essas críticas em vista, este artigo busca corroborar com os estudos sobre o Conselho de Segurança da ONU, 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 dos anos de 1990 a 2020 e mapear quais os temas mais recorrentes na agenda dos membros permanentes no Conselho. Por intermédio deste delineamento, pretende-se identificar se de fato o veto é empregado de maneira a corroborar na concretização de interesses próprios ou se serve a propósitos legítimos².

O artigo está dividido em cinco seções. Na primeira seção será apresentada a metodologia da pesquisa. Na segunda seção será realizado um estudo sobre a Carta das Nações Unidas, focando especialmente nos pontos que dispõem sobre o Conselho de Segurança, incluindo suas atribuições, responsabilidades, organização e poderes. Na seção seguinte será apresentado o resultado do mapeamento, incluindo: **(i)** quantidade de vetos no período estudado; **(ii)** quantidade de vetos por membro permanente; **(iii)** temas de cada veto dividido por membro permanente; e **(iv)** justificativas utilizadas pelos membros permanentes para explicar o uso do veto.

Em seguida, será realizada uma análise detalhada dos vetos. Esta análise, que será realizada para cada veto, buscará compreender o contexto em que se insere o bloqueio à adoção de uma proposta, assim como a relação que o membro permanente que vetou a resolução possui com o assunto tratado no documento. O intuito desta etapa é identificar prováveis interesses do membro permanente no tema da proposta de resolução, fator que teria influenciado o mesmo a vetar o texto submetido ao Conselho por motivos de interesse próprio.

² O conceito de uso legítimo do veto empregado neste artigo é apresentado na seção “A Carta das Nações Unidas e o Conselho de Segurança da ONU”.

Por fim, a última seção resume os resultados da pesquisa. Em linhas gerais, o estudo concluiu que interesses próprios, sendo estes geopolíticos, econômicos, históricos, étnicos etc., possuem o poder de influenciar um membro permanente na decisão de vetar ou não uma proposta submetida à votação no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Esta conclusão está em linha com a parte da literatura que entende que a organização do CSNU é datada e corrobora para o congelamento do órgão e para o aparelhamento do mesmo em prol da persecução de uma agenda baseada em benefícios individuais por parte do P5³.

METODOLOGIA

Para o estudo do poder de veto pelo P5 no pós-Guerra Fria e a análise da política externa adotada pelos Membros-permanentes do Conselho de Segurança da ONU, será realizado um mapeamento do uso dessa ferramenta no período compreendido entre 1990 e 2020. A escolha do recorte histórico se explica por dois motivos. O primeiro fator é que o ano de 1990 é representativo do fim da ordem bipolar, pois a União Soviética já se mostrava extremamente enfraquecida após a queda do Muro de Berlim em novembro de 1989 – ocasião tida como simbólica do fim da URSS, mesmo que esse só aconteça, de fato, em 1991 (Rodrigues, 2006).

O segundo fator é que o ano de 1990 marca a revitalização⁴ das discussões acerca de prováveis reformas estruturais no CSNU, uma vez que, com o fim da Guerra Fria e das disputas ideológico-políticas, há uma percepção “[...] de que o sistema do órgão só alcançaria seus objetivos principais se pudesse gerar em sua composição e estrutura a realidade política e econômica da comunidade internacional” (Viotti, 2010 apud Marchioro, 2013). Ou seja, na medida em que o fim da ordem bipolar representa uma mudança na balança de poder do sistema internacional, há uma crescente demanda pela reorganização da distribuição do poder de veto no Conselho.

De acordo com Fachin (2001), o estudo comparativo:

³ Membros permanentes do CSNU.

⁴ Um processo de reestruturação do Conselho de Segurança da ONU já havia sido pauta na organização nas décadas de 50 e 60. A única proposta aceita fazia referência à ampliação do número de membros do CSNU de onze para quinze no ano de 1965, sendo este aumento realizado no número de assentos não-permanentes – de seis para dez (Marchioro, 2013).

Consiste em investigar coisas ou fatos e explicá-los segundo suas semelhanças e suas diferenças. Geralmente, o método comparativo aborda duas séries ou fatos de natureza análoga, tornados de meios sociais ou de outra área do saber, a fim de se detectar o que é comum a ambos. (p. 40)

Ao explicar fenômenos, fatos, objetos etc., o método comparativo permite a análise de dados concretos e, então, a dedução dos elementos constantes e gerais. É um método que propicia investigações de caráter indireto. (p. 41)

Sob essa perspectiva, a pesquisa adotará o método de análise comparativa, visando a comparação entre os contextos nos quais as nações que compõem o P5 empregaram o veto e a criação de uma base de dados que revele as semelhanças e diferenças de cada país no Conselho de Segurança. Além disso, tal metodologia permitirá a identificação de algum padrão acerca dos assuntos que geram maior atrito entre os Estados e que culminam no uso do poder de veto, assim como nas justificativas mobilizadas para explicar o bloqueio à proposta de resolução submetida à aprovação do CSNU.

Importante destacar que a análise se debruçará sobre o estudo dos vetos empregados oficialmente, não abrangendo os *hidden vetoes* ou vetos informais. Membros permanentes, devido ao poder institucional conferido a estes pela Carta das Nações Unidas, possuem a capacidade de manipular as propostas de resolução que serão votadas desde o processo de negociação, antes das reuniões formais do Conselho, as quais possuem ata registrada. Isto é, o veto informal constitui a ameaça do veto, por parte de um membro permanente, caso aspectos da proposta de resolução não sejam alterados ou caso esta seja levada à votação em uma reunião formal. Esta prática, por sua vez, influencia a agenda do CSNU e as propostas oficialmente votadas. Todavia, este artigo não possui como objetivo a análise deste fator, contendo-se aos vetos oficiais e registrados⁵.

A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS E O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

Entender a estrutura e o poder do Conselho de Segurança perpassa, obrigatoriamente, por entender o contexto no qual a Organização das Nações Unidas foi criada. Esta seção se debruçará, portanto, sobre a fundação da ONU e sobre o estudo da Carta da ONU, atentando-se às disposições que versam sobre o CSNU, em especial suas atribuições, responsabilidades, meios de tomada de decisão e poderes.

⁵ Para aprofundamento no assunto, ver Gifkins (2021).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, fundou-se a Organização das Nações Unidas como um esforço global para a manutenção da paz e segurança internacionais, de forma a evitar uma nova deflagração de guerras mundiais, e com a função principal de defender os direitos humanos e as liberdades fundamentais. A Carta da ONU, tratado referência para a instituição, estabelece cinco órgãos centrais ao funcionamento da organização, entre os quais está o Conselho de Segurança⁶.

A configuração do Conselho de Segurança da Organização está no artigo 23 da Carta. O CSNU é composto por quinze Membros das Nações Unidas, sendo a República Popular da China, a França, a Rússia, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América membros permanentes do Conselho e detentores do poder de veto. Os membros não permanentes totalizam dez e são eleitos por um período de dois anos pela Assembleia Geral. Em relação ao processo decisório, o artigo 27 da Carta prevê que cada membro do Conselho terá direito a um voto e as decisões serão aprovadas caso obtenham o voto afirmativo de nove membros, incluindo os votos afirmativos de todos os membros permanentes, sendo que a abstenção de um membro permanente não se caracteriza como veto⁷.

No que tange às responsabilidades do CSNU, o § 1º do Artigo 24 da Carta da ONU prevê que:

A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles.

Os Artigos 25, 48 e 49 da Carta estabelecem que as decisões do CSNU possuem caráter obrigatório e que os membros da Organização se comprometem a aceitar e agir de acordo com as resoluções do órgão. Além disso, o Conselho, como determinado nos Artigos 39 e 41 respectivamente, possui jurisprudência para definir quais situações caracterizam-se como

⁶ Para saber mais sobre a estrutura da ONU e a função dos seus órgãos, ver: Onuki, Janina & Agopyan, Kelly Komatsu (2021). **Organizações e Regimes Internacionais**. Curitiba: Editora Intersaberes.

⁷ Disponível online em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 09 de outubro de 2021.

“[...] ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão [...]” e para decidir “[...] sobre as medidas que, sem envolver o emprego das forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões [...]”. Ainda que o Artigo 41 ressalte a não-utilização de forças armadas, o Artigo 42 prevê uma hipótese na qual o Conselho de Segurança poderá fazer uso desse instrumento ao “[...] considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas [...]”.

Nesse sentido, o CSNU, “como principal órgão da ONU responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais, [...] pode invocar as medidas previstas no Capítulo VII, quando determinada a existência de uma ameaça à paz e segurança internacionais.” (Von Einsiedel; Malone; Ugarte, 2015, p. 3, tradução nossa). Kelsen (1964, p. 98), considerando os amplos poderes do Conselho, aponta o órgão como detentor de obrigações de alta importância, visto que estabelecem ações com poder de *enforcement*. A partir da leitura dos dispositivos mencionados, depreende-se que o CSNU é um órgão que concentra bastante poder e uma significativa margem de discricionariedade para determinar quais situações representam ameaças à paz e segurança internacionais e tomar ações em relação a esses casos, incluindo o uso de forças aéreas, navais ou terrestres.

Quando fundado, no pós-Segunda Guerra Mundial, o Conselho de Segurança foi estruturado de forma a corrigir as falhas do seu predecessor, o Conselho da Liga das Nações. Nesse contexto, a maneira como se deu a organização e distribuição de poder dentro do órgão reflete a realidade de poder nas relações internacionais do período. Justifica-se, assim, o fato dos Estados vitoriosos da Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos, Reino Unido, França, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e China, possuírem atribuições especiais, como a cadeira permanente no Conselho e o poder de veto⁸.

Para Berdal (1996), a criação do poder de veto e a sua restrição a cinco Estados bem posicionados na hierarquia internacional se baseou na convicção da colaboração desses países em torno de interesses comuns, o que atribuiria legitimidade à ONU para interferir em países soberanos e garantir a paz internacional. Esse plano, entretanto, foi frustrado com

⁸ Além da substituição da URSS pela Rússia, a China era inicialmente representada pela República da China (Taiwan). Em 1971, a Assembleia Geral, por meio da Resolução 2758, reconheceu a República Popular da China como representante legal do país. Disponível em: <[https://undocs.org/en/A/RES/2758\(XXVI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2758(XXVI))>. Acesso em: 09 de outubro de 2021.

a emergência de blocos rivais no pós-Segunda Guerra Mundial e o congelamento – com exceções ocasionais – no papel da ONU como mantenedora da paz e segurança internacionais. No período da Guerra Fria (1946-1989), o Conselho de Segurança passou por diversas paralisações, sendo 162 propostas vetadas⁹. O órgão tornou-se um local de disputa, perdendo seu caráter inicial de centro das relações internacionais em prol de um espaço de “grandes gesticulações” dos principais atores da Guerra Fria (Azambuja, 1995).

O fim da Guerra Fria marcou o término da escalada por poder entre a URSS e os Estados Unidos e a ascensão de uma ordem multilateral. Nesse cenário, organizações internacionais ressurgem como espaço para interação entre Estados, realização de acordos e negociações, solução de controvérsias, em detrimento da sua utilização prévia para disputa pela hegemonia global. Esse cenário, contudo, não reverte totalmente o descongelamento do Conselho de Segurança. No período analisado por esta pesquisa (1990-2020), foram 48 propostas vetadas¹⁰, quantidade relevante para um cenário de multilateralismo e de forte integração entre Estados, além do fato de que houve um aumento considerável no número de conflitos designados ao tratamento pelo Conselho (Boulden, 2006, p. 413).

Assim, os apontamentos feitos por Kelsen (1964) na Guerra Fria ainda persistem:

Um membro permanente do Conselho de Segurança pode usar o seu direito ao veto não apenas para seu próprio interesse, mas também no interesse de outros Estados partes de uma disputa ou envolvidos em uma situação que possa comprometer a paz. Conseqüentemente, o Conselho de Segurança, às vezes, não poderá exercer suas funções mais importantes, especialmente aquelas previstas pelo Artigo 39. (p. 265, tradução nossa)

De acordo com a Carta da ONU, nenhuma ação coercitiva, principalmente ação coercitiva de caráter econômico, é possível exceto por meio do Conselho de Segurança. Assim, o direito de veto das grandes potências se aplica a todos os casos e, conseqüentemente, uma ação coercitiva contra uma grande potência é excluída. (p. 274, tradução nossa)

Esse é um fator também presente na literatura atual sobre o Conselho de Segurança (Berdal, 2003; Boulden, 2006). Nota-se, portanto, o entendimento geral de que há uma paralisia decisória no interior do CSNU em decorrência de interesses próprios das nações que o compõem, com destaque para os membros permanentes, havendo um “[...] costume de

⁹ Disponível em: <<https://www.un.org/library>>. Acesso em: 09 de outubro de 2021.

¹⁰ Disponível em: <<https://www.un.org/library>>. Acesso em: 09 de outubro de 2021.

práticas entre os membros que está em descompasso com as provisões estruturais da sua Carta fundadora [...]” (Oliveira, 2017, p. 16).

Tendo isso em vista, é possível concluir que o fim da ordem bipolar não significou o descongelamento do Conselho de Segurança. Pelo contrário, ainda hoje a ONU age de maneira ineficiente diante de casos que abalam a paz e segurança internacionais. As respostas fracassadas do CSNU aos conflitos na Somália, na Bósnia e em Ruanda, aliada às não-respostas a outras disputas puseram fim ao otimismo inicial do período pós-Guerra Fria, além de gerar dúvidas sobre a credibilidade e legitimidade do órgão (Boulden, 2006). Dessa forma, nota-se como a instituição falhou em cumprir com o seu principal objetivo: a defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais por meio da garantia da segurança coletiva.

Cumprir mencionar o significado do termo “segurança coletiva”. Sabendo que não há consenso na literatura a respeito deste conceito (Oliveira, 2017), neste artigo, entende-se segurança coletiva como “[...] um sistema universal ou regional institucionalizado, através do qual os Estados-membros acordam conjuntamente, por via de tratado, reagir a qualquer ato de agressão ou qualquer outra forma ilegal de recurso ao uso da força por parte de um Estado-membro” (Santana e Galamas, 2015, p. 3).

Ao estabelecer como objetivo das Nações Unidas a manutenção da paz e segurança internacionais, a Carta da ONU coloca no cerne da nova organização a noção de segurança coletiva. O Conselho de Segurança, por ser a peça-chave para a concretização deste objetivo, encontra-se no âmago do novo sistema e, portanto, o responsável por fazer com que as relações internacionais pautadas na segurança coletiva prosperem.

Considerando o conceito de segurança coletiva proposto, a pesquisa compreende como o uso legítimo do veto aquele pautado na prevenção ou combate ao uso da força de caráter ilegal, isto é, o combate a ações em desacordo com os princípios previstos no Artigo 2 da Carta da ONU. Logo, o uso ilegítimo do veto configura-se como aquele quando um membro permanente, em detrimento da segurança coletiva, veta uma proposta de resolução por entender que a aprovação não seria benéfica à sua posição ou dos seus aliados no sistema

internacional, ainda que o veto signifique a perpetuação de atos de agressão ilegais e injustificados e sem respaldo da comunidade internacional.

Nesse sentido, surge o questionamento se a ONU é uma organização “[...] cujo poder e papel derivam de sua existência como uma coletividade, ou é simplesmente mais uma ferramenta através da qual os Estados buscam concretizar seus interesses nacionais?” (Boulden, 2006, p. 410, tradução nossa). Como resultado das críticas à estruturação do CSNU e à distribuição interna de poder, surgem diferentes propostas de reformas organizacionais do órgão. Entre essas, destacam-se quatro: G4, *Uniting for Consensus* (UfC), Consenso Ezulwini e Plano S5.

Em linhas gerais, o G4 pretende estender os assentos permanentes no Conselho aos seus integrantes – Alemanha, Brasil, Índia e Japão –, mas sem necessariamente abranger o poder de veto. O UfC é composto por 40 países e objetiva estabelecer novos membros permanentes por meio de uma votação democrática. O Consenso Ezulwini, por sua vez, é uma união de Estados Africanos que advoga em favor da expansão da quantidade de assentos tanto permanentes quanto não-permanentes, defendendo também a extensão do poder de veto aos países que ocuparem as cadeiras permanentes. Finalmente, o Plano S5 – formado por Cingapura, Costa Rica, Jordânia, Liechtenstein e Suíça – intenciona conferir maior transparência ao processo decisório da ONU e ao uso do veto (Alencar, 2015).

A vasta gama de propostas de reforma do CSNU desencadeia questionamentos a respeito da compatibilidade da organização do órgão com as características atuais do sistema internacional e a real efetividade do poder de veto. Com base nessa lógica, esta pesquisa busca se inserir no ramo da literatura que questiona o uso arbitrário do poder de veto no Conselho de Segurança como ferramenta para a consolidação de objetivos próprios. O estudo buscará corroborar com as análises que objetivam entender as razões pelas quais o CSNU, apesar do fim do sistema bipolar, continua a atuar de forma ineficiente. Esse entendimento poderá contribuir à construção de projetos de reforma do CSNU, dado que se compreenderá se o problema é o poder de veto ou a maneira como este é posto em prática pelos membros que o detém¹¹.

¹¹ Este artigo não se propõe a avaliar as propostas de reforma do CSNU ou propor novos planos de estruturação, se atendo ao estudo do veto e à identificação das variáveis que justificam seu uso.

A seção seguinte analisará como os vetos estão distribuídos entre os membros permanentes, quais temas são mais recorrentes na agenda, as justificativas oficiais apresentadas por tais membros e se estas são legítimas, considerando possíveis interesses relacionados ao bloqueio de uma proposta de resolução submetida à aprovação do CSNU.

MAPEAMENTO DOS VETOS: TEMAS, JUSTIFICATIVAS OFICIAIS E POTENCIAIS INTERESSES

O mapeamento de vetos foi feito utilizando, primordialmente, a base *Dag Hammarskjold Library*¹², 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 Unidas¹³ e no *Global Policy Forum*¹⁴.

DISTRIBUIÇÃO DOS VETOS POR MEMBROS PERMANENTES E TEMAS

Por meio do levantamento da utilização do veto entre 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, conforme será demonstrado adiante. Tais vetos estão divididos entre os países conforme demonstrado na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1. Quantidade de vetos por membro permanente

Período	China	Estados Unidos	França	Reino Unido	Rússia
1990-2020	15	19	0	0	27

Fonte: elaboração própria.

O levantamento concluiu que a Rússia foi o país que mais empregou o instrumento do veto no período estudado, utilizando-o 27 vezes. Em segundo lugar, têm-se os Estados Unidos, com 19 vetos. A China aparece como terceira maior utilizadora da ferramenta, tendo vetado

¹² Disponível em: <<https://www.un.org/library>>.

¹³ Disponível em: <<https://www.un.org/securitycouncil/>>.

¹⁴ Disponível em: <<https://archive.globalpolicy.org/security-council/tables-and-charts-on-the-security-council-0-82.html>>.

15 propostas. O Reino Unido e a França, por outro lado, não empregaram o poder de veto em nenhum momento no pós-Guerra Fria, não sendo analisados neste artigo.

Em etapa seguinte, buscou-se verificar sobre quais temas versavam as propostas vetadas, com o objetivo de identificar possíveis assuntos recorrentes na agenda de veto das nações estudadas. Assim, fundamentando-se nas informações dispostas nas bases supracitadas, foram criadas tabelas para China, Estados Unidos e Rússia contendo (i) o assunto sobre o qual a proposta vetada tratava; (ii) a quantidade de vezes que o tema aparece entre as resoluções não aprovadas; e (iii) a porcentagem em relação ao total de vetos que o assunto representa. O resultado encontrado está informado nas Tabelas 2, 3 e 4 abaixo. Ressalta-se que as porcentagens listadas estão em valor aproximado.

Tabela 2. Vetos da China divididos por assunto

Assunto	Quantidade	Total (%)
Síria	10	67%
Venezuela	1	7%
Zimbábue	1	7%
Myanmar	1	7%
Antiga República Iugoslava da Macedônia	1	7%
Guatemala	1	7%

Fonte: elaboração própria.

Tabela 3. Vetos dos Estados Unidos divididos por assunto

Assunto	Quantidade	Total (%)
Palestina	16	84%
Ataques Terroristas	1	5%
Antiga Iugoslávia	1	5%
Panamá	1	5%

Fonte: elaboração própria.

Tabela 4. Vetos da Rússia divididos por assunto

Assunto	Quantidade	Total (%)
Síria	16	59%
Chipre	2	7%
Ucrânia	2	7%
Antiga Iugoslávia	2	7%
Iêmen	1	4%
Venezuela	1	4%
Geórgia	1	4%
Zimbábue	1	4%
Myanmar	1	4%

Fonte: elaboração própria.

A partir desse segundo mapeamento, foi possível identificar os assuntos de maior interesse para os membros permanentes no pós-Guerra Fria. Tanto para a China como para a Rússia a guerra civil na Síria representa tema rotineiro, correspondendo, respectivamente, a 67% e 59% dos vetos totais desses países. No caso chinês, observa-se o emprego dessa ferramenta também para Venezuela, Zimbábue, Myanmar, Antiga Iugoslávia e Guatemala, todas compondo 7% do total de propostas barradas.

Na atuação russa, para além da questão síria, nota-se uma maior diversidade de assuntos, com alguns aparecendo duas vezes (Chipre, Ucrânia e Antiga Iugoslávia) e outros de maneira mais pontual, condizendo com um veto da Rússia (Iêmen, Venezuela, Geórgia, Zimbábue e Myanmar). No que tange aos Estados Unidos, verificou-se que a Palestina apresenta maior incidência no rol de vetos norte-americanos, representando 84% do total. Soma-se a esses vetos o bloqueio pontual a propostas que versavam sobre ataques terroristas, Antiga Iugoslávia e Panamá, sendo que cada uma representa 5% do total.

O passo seguinte foi o levantamento de informações gerais sobre cada proposta vetada. Nessa etapa, foram elaboradas novas tabelas para China, Estados Unidos e Rússia 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 da reunião na qual o documento foi discutido. As tabelas 5, 6 e 7 abaixo dispõem sobre os aspectos mencionados.

Tabela 5. Levantamento geral das propostas vetadas pela China (continua)

Ano	Assunto	Veto	Contras	Abstenções	Proposta	Ata Reunião
2020	Síria	China e Rússia	China e Rússia	-	S/2020/667	S/2020/693
2020	Síria	China e Rússia	China e Rússia	-	S/2020/654	S/2020/661
2019	Síria	China e Rússia	China e Rússia	-	S/2019/961	S/PV.8697
2019	Síria	China e Rússia	China e Rússia	Guiné Equatorial Costa do Marfim,	S/2019/756	S/PV.8623
2019	Venezuela	China e Rússia	África do Sul, China e Rússia	Guiné Equatorial e Indonésia	S/2019/186	S/PV.8476

Tabela 5. Levantamento geral das propostas vetadas pela China (continua)

Ano	Assunto	Veto	Contras	Abstenções	Proposta	Ata Reunião
2017	Síria	China e Rússia	Bolívia, China e Rússia	Cazaquistão, Egito e Etiópia	S/2017/172	S/PV.7893
2016	Síria	China e Rússia	China, Rússia e Venezuela	Angola	S/2016/1026	S/PV.7825
2014	Síria	China e Rússia	China e Rússia	-	S/2014/348	S/PV.7180

Tabela 5. Levantamento geral das propostas vetadas pela China (continuação)

Ano	Assunto	Veto	Contras	Abstenções	Proposta	Ata Reunião
	Antiga República Iugoslava da Macedônia	China	China	Rússia	S/1999/201	S/PV.3982
1999						
2012	Síria	China e Rússia	China e Rússia	África do Sul e Paquistão	S/2012/538	S/PV.6810
2012	Síria	China e Rússia	China e Rússia	-	S/2012/77	S/PV.6711
2011	Síria	China e Rússia	China e Rússia	África do Sul, Brasil, Índia e Líbano	S/2011/612	S/PV.6627
2008	Zimbábue	China e Rússia	África do Sul, China, Líbia, Rússia e Vietnã	Indonésia	S/2008/447	S/PV.5933
2007	Myanmar	China e Rússia	África do Sul, China e Rússia	Catar, Congo e Indonésia	S/2007/14	S/PV.5619
1997	Guatemala	China	China	-	S/1997/18	S/PV.3730

Fonte: elaboração própria.

Tabela 6. Levantamento geral das propostas vetadas pelos Estados Unidos
(continua)

Ano	Assunto	Veto	Contras	Abstenções	Proposta	Ata Reunião
2020	Ataques terroristas	Estados Unidos	Estados Unidos	-	S/2020/85 2	S/2020/870
2018	Palestina	Estados Unidos	Estados Unidos	Etiópia, Países Baixos, Polônia e Reino Unido	S/2018/51 6	S/PV.8274
2017	Palestina	Estados Unidos	Estados Unidos	-	S/2017/10 60	S/PV.8139
2011	Palestina	Estados Unidos	Estados Unidos	-	S/2011/24	S/PV.6484
2006	Palestina	Estados Unidos	Estados Unidos	Dinamarca, Eslováquia, Japão e Reino Unido	S/2006/87	S/PV.5565
2006	Palestina	Estados Unidos	Estados Unidos	Dinamarca, Eslováquia, Peru e Reino Unido	S/2006/50 8	S/PV.54 88
2004	Palestina	Estados Unidos	Estados Unidos	Alemanha, Reino Unido e Romênia	S/2004/78 3	S/PV.50 51

Tabela 6. Levantamento geral das propostas vetadas pelos Estados Unidos
(continua)

Ano	Assunto	Veto	Contras	Abstenções	Proposta	Ata Reunião
2004	Palestina	Estados Unidos	Estados Unidos	Alemanha, Reino Unido e Romênia	S/2004/24 0	S/PV.49 34
2003	Palestina	Estados Unidos	Estados Unidos	Alemanha, Bulgária, Camarões e Reino Unido	S/2003/98 0	S/PV.48 42
2003	Palestina	Estados Unidos	Estados Unidos	Alemanha, Bulgária e Reino Unido	S/2003/89 1	S/PV.48 28
2002	Palestina	Estados Unidos	Estados Unidos	Bulgária e Camarões	S/2002/13 85	S/PV.46 81
2002	Antiga Iugoslávia	Estados Unidos	Estados Unidos	Bulgária	S/2002/71 2	S/PV.45 63
2001	Palestina	Estados Unidos	Estados Unidos	Noruega e Reino Unido	S/2001/11 99	S/PV.44 38
2001	Palestina	Estados Unidos	Estados Unidos	França, Irlanda, Noruega e Reino Unido	S/2001/27 0	S/PV.43 05
1997	Palestina	Estados Unidos	Estados Unidos	Costa Rica	S/1997/24 1	S/PV.37 56
1997	Palestina	Estados Unidos	Estados Unidos	-	S/1997/19 9	S/PV.37 47

Tabela 6. Levantamento geral das propostas vetadas pelos Estados Unidos (continuação)

Ano	Assunto	Veto	Contras	Abstenções	Proposta	Ata Reunião
1995	Palestina	Estados Unidos	Estados Unidos	-	S/1995/394	S/PV.3538
1990	Palestina	Estados Unidos	Estados Unidos	-	S/21326	S/PV.2926
1990	Panamá	Estados Unidos	Estados Unidos	Reino Unido	S/21084	S/PV.2905

Fonte: elaboração própria.

Tabela 7. Levantamento geral das propostas vetadas pela Rússia (continua)

Ano	Assunto	Veto	Contras	Abstenções	Proposta	Ata Reunião
2020	Síria	China e Rússia	China e Rússia	-	S/2020/667	S/2020/693
2020	Síria	China e Rússia	China e Rússia	-	S/2020/654	S/2020/661
2019	Síria	China e Rússia	China e Rússia	-	S/2019/961	S/PV.8697
2019	Síria	China e Rússia	China e Rússia	Guiné Equatorial	S/2019/756	S/PV.8623
2019	Venezuela	China e Rússia	África do Sul, China e Rússia	Marfim, Guiné Equatorial e Indonésia	S/2019/186	S/PV.8476
2018	Síria	Rússia	Bolívia e Rússia	China	S/2018/321	S/PV.8228
2018	Iêmen	Rússia	Bolívia e Rússia	Cazaquistão e China	S/2018/156	S/PV.8190

Tabela 7. Levantamento geral das propostas vetadas pela Rússia (continua)

Ano	Assunto	Veto	Contras	Abstenções	Proposta	Ata Reunião
2017	Síria	Rússia	Bolívia e Rússia	China	S/2017/970	S/PV.8107
2017	Síria	Rússia	Bolívia e Rússia	China e Egito	S/2017/962	S/PV.8105
2017	Síria	Rússia	Bolívia e Rússia	Cazaquistão e China	S/2017/884	S/PV.8073
2017	Síria	Rússia	Bolívia e Rússia	Cazaquistão, China, Etiópia	S/2017/315	S/PV.7922
2017	Síria	China e Rússia	Bolívia, China e Rússia	Cazaquistão, Egito e Etiópia	S/2017/172	S/PV.7893
2016	Síria	China e Rússia	China, Rússia e Venezuela	Angola	S/2016/1026	S/PV.7825
2016	Síria	Rússia	Rússia e Venezuela	Angola e China	S/2016/846	S/PV.7785
2015	Ucrânia	Rússia	Rússia	Angola, China e Venezuela	S/2015/562	S/PV.7498
2015	Antiga Iugoslávia	Rússia	Rússia	Angola, China, Nigéria e Venezuela	S/2015/508	S/PV.7481
2014	Síria	China e Rússia	China e Rússia	-	S/2014/348	S/PV.7180
2014	Ucrânia	Rússia	Rússia	China	S/2014/189	S/PV.7138
2012	Síria	China e Rússia	China e Rússia	África do Sul e Paquistão	S/2012/538	S/PV.6810
2012	Síria	China e Rússia	China e Rússia	-	S/2012/77	S/PV.6711

Tabela 7. Levantamento geral das propostas vetadas pela Rússia (continuação)

Ano	Assunto	Veto	Contras	Abstenções	Proposta	Ata Reunião
2011	Síria	China e Rússia	China e Rússia	África do Sul, Brasil, Índia e Líbano	S/2011/612	S/PV.6627
2009	Geórgia	Rússia	Rússia	China, Líbia, Vietnã e Uganda	S/2009/310	S/PV.6143
2008	Zimbábue	China e Rússia	África do Sul, China, Líbia, Rússia e Vietnã	Indonésia	S/2008/447	S/PV.5933
2007	Myanmar	China e Rússia	África do Sul, China e Rússia	Catar, Congo e Indonésia	S/2007/14	S/PV.5619
2004	Chipre	Rússia	Rússia	-	S/2004/313	S/PV.4947
1994	Antiga Iugoslávia	Rússia	Rússia	China	S/1994/1358	S/PV.3475
1993	Chipre	Rússia	Rússia	-	S/25693	S/PV.3211

Fonte: elaboração própria.

Após a análise dos dados levantados, notou-se a atuação isolada dos Estados Unidos em relação às propostas vetadas, nunca sendo acompanhado do posicionamento contrário por parte de outros países no que tange à resolução em pauta. Por outro lado, China e Rússia apresentam comportamentos que muitas vezes se convergem. Dentre as propostas vetadas por Beijing, aproximadamente 87% foi fruto de uma ação conjunta com Moscou. Pelo lado russo, a atuação em consonância com a China representa aproximadamente 48% do total de propostas vetadas. Cabe destacar que dentre as 14 propostas vetadas por Moscou que Beijing não votou contra o país asiático se absteve da votação em 12 delas, apresentando, portanto, uma postura em certa medida convergente com a russa.

JUSTIFICATIVAS OFICIAIS

Em momento seguinte ao mapeamento dos vetos, a pesquisa procedeu com a leitura das atas de reunião como meio para identificar as justificativas mobilizadas pelos membros permanentes para explicar o motivo que incitou o bloqueio à proposta de resolução. Os resultados desse levantamento estão listados nas tabelas 8, 9 e 10 abaixo¹⁵.

Tabela 8. Levantamento das justificativas mobilizadas pela China

Justificativa	Quantidade	Tema
Enviesamento da proposta	5	Síria
Interferência em assuntos domésticos	4	Myanmar, Zimbábue, Síria e Venezuela
Imposição de sanções	3	Síria
Prejudicial ao processo de paz	3	Síria
Questões envolvendo Taiwan	2	Guatemala e Antiga República Iugoslava da Macedônia
Envolvimento do TPI	1	Síria
Falta de unanimidade no CSNU	1	Síria

Fonte: elaboração própria.

Tabela 9. Levantamento das justificativas mobilizadas pelos Estados Unidos
(continua)

Justificativa	Quantidade	Tema
Enviesamento da proposta	10	Palestina
Interferência em assuntos que competem às partes do conflito	5	Palestina
Prejudicial ao processo de paz	3	Palestina

¹⁵ A soma da quantidade de propostas dará resultado maior do que o número de propostas vetadas por cada país, dado que alguns vetos são explicados por diferentes justificativas.

Não configura ameaça à paz e segurança internacionais	1	Panamá
Envolvimento do TPI	1	Antiga Iugoslávia
Abrangência do texto proposto	1	Ataques Terroristas
Proteção à soberania estadunidense	1	Palestina

Fonte: elaboração própria.

Tabela 10. Levantamento das justificativas mobilizadas pela Rússia

Justificativa	Quantidade	Tema
Enviesamento da proposta	19	Chipre, Geórgia, Antiga Iugoslávia, Ucrânia, Iêmen e Síria
Interferência em assuntos domésticos	4	Myanmar, Zimbábue, Ucrânia e Venezuela
Imposição de sanções/restrições	2	Antiga Iugoslávia e Síria
Prejudicial ao processo de paz	2	Síria
Menção ao Cap. VII da Carta da ONU	1	Síria
Financiamento à missão de paz da ONU	1	Chipre

Fonte: elaboração própria.

A análise dos dados permite concluir que a acusação de um enviesamento da proposta é o argumento mais utilizado por todos os três membros (China – 5, Estados Unidos – 10, Rússia – 19). Nesse tópico, se inserem acusações de ser um texto político, desbalanceado, desproporcional, descolado da realidade, enviesado e similares. Em segundo lugar, aparece o entendimento de que a proposta seria uma interferência do Conselho de Segurança a assuntos que não lhe competem (China – 4, Estados Unidos – 5, Rússia – 4).

O estudo das justificativas, contudo, não deve ser feito de maneira isolada. É necessário considerar a possibilidade de que os membros permanentes tenham vetado propostas visando interesses próprios. Com isso em vista, o próximo tópico reunirá os resultados dos estudos de cada caso, o qual buscou entender a relação entre o membro que vetou a proposta com o assunto tratado por esta.

POTENCIAIS INTERESSES

Nessa seção, buscou-se identificar os motivos que ensejaram a aplicação do veto pelos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. Para tal, procedeu-se uma análise em dois níveis.

O primeiro nível refere-se à análise por país. Nessa etapa, serão analisados os vetos dos Estados Unidos, da China e da Rússia. O segundo nível debruça-se no aprofundamento do estudo de cada veto, buscando identificar: **(i)** o contexto do caso; **(ii)** o interesse do membro permanente que vetou a proposta; e **(iii)** a justificativa mobilizada por tal Estado. Com essa análise, é possível identificar se há, de fato, interesses que incentivaram o uso do veto ou se as justificativas oficiais podem ser consideradas legítimas.

CHINA

Ao longo do período estudado, a China bloqueou a aprovação de 15 propostas de resolução, as quais se debruçavam sobre os seguintes temas: Antiga Iugoslávia (1), Guatemala (1), Myanmar (1), Síria (10), Venezuela (1) e Zimbábue (1). Para este artigo, destacam-se as propostas relacionadas à Antiga Iugoslávia, à Guatemala e à Síria¹⁶.

Beijing vetou duas propostas de resolução sozinha durante os anos de 1990-2020. Estas versavam sobre a Guatemala (S/1997/18) e sobre a Antiga República Iugoslava da Macedônia (S/1999/201). Em ambos os casos se observa uma constante, tanto a Guatemala quanto a Antiga República Iugoslava da Macedônia mantinham, no momento do veto, relações diplomáticas com Taiwan.

¹⁶ A decisão por abordar essas propostas pautou-se no entendimento de que estas são capazes de explicitar o comportamento de Beijing no CSNU. Não obstante, a conclusão das análises das propostas de resolução sobre o Myanmar, a Venezuela e o Zimbábue também chegaram às conclusões apresentadas mais adiante no artigo.

Nogueira (2012, p. 37) aponta que "[...] os demais membros do CSNU denunciaram que o veto chinês foi motivado novamente pela questão de Taiwan, dado que a Macedônia também possuía relações diplomáticas com a ilha". Assim, é possível inferir que em ambas as ocasiões (S/1997/18 e S/1999/201) o veto unilateral chinês foi uma forma de retaliar países que potencialmente poderiam prejudicar a posição da China nas Nações Unidas por meio da defesa de que o legítimo governo chinês reside em Taiwan. Inclusive, ao vetar a proposta de resolução relacionada com a Guatemala, Beijing apontou que o governo guatemalteco havia descumprido a Resolução 2758 (XXVI) da Assembleia Geral, desrespeitando a soberania e integridade territorial chinesa e interferindo nos assuntos domésticos da nação asiática.

No que diz respeito à posição chinesa à questão da Síria¹⁷, a literatura aponta que a participação ativa da nação asiática neste assunto se deve: **(i)** ao entendimento de que o conflito é uma oportunidade para consolidar sua influência na região e também globalmente; **(ii)** ao aprofundamento das relações com os Estados envolvidos (Arábia Saudita, Irã e Rússia), promovendo ganhos econômicos; **(iii)** aos interesses energéticos por parte da China; e **(iv)** à compreensão de que a troca de regime na Síria poderia desencadear o fim do regime em Teerã, aliado chinês (Nahlawi, 2019; Chaziza, 2014). Nesse sentido, a atuação de Beijing em relação à Síria pode ser compreendida quando se considera os possíveis ganhos geoestratégicos e econômicos resultantes da manutenção do atual regime.

ESTADOS UNIDOS

No total, os Estados Unidos vetaram 19 vetos propostas que se dividiam entre: Panamá (1), Antiga Iugoslávia (1), ataques terroristas (1) e Territórios Árabes Ocupados (16). Em face da preponderância da questão árabe, maior atenção será dada este tema. Em relação aos vetos pontuais – Panamá, Antiga Iugoslávia e ataques terroristas – serão apresentadas brevemente as conclusões dos estudos de caso.

Sobre as propostas vetadas que tratavam acerca dos Territórios Árabes Ocupados¹⁸, é importante a análise da relação entre o país norte-americano e o israelense. Little (1993) reconstrói o processo de aproximação e formação de aliança entre Estados Unidos e Israel,

¹⁷ Propostas de resolução vetadas sobre o conflito sírio: S/2011/612; S/2012/77; S/2012/538; S/2014/348; S/2016/1026; S/2017/172; S/2019/756; S/2019/961; S/2020/654; S/2020/667.

¹⁸ S/21326; S/1995/394; S/1997/199; S/1997/241; S/2001/270; S/2001/1199; S/2002/1385; S/2003/891; S/2003/980; S/2004/240; S/2004/783; S/2006/508; S/2006/878; S/2011/24; S/2017/1060; e S/2018/516.

dividindo sua análise em três períodos: **(i)** governo de Dwight D. Eisenhower; **(ii)** governo de John F. Kennedy; e **(iii)** governo de Lyndon B. Johnson. De acordo com o autor, nos dois primeiros momentos observa-se a construção da base de aproximação com Israel, enquanto no último período tem-se a consolidação da aproximação entre ambos os países.

O marco inicial dessa relação remete à Guerra de Suez, na qual as tropas egípcias estavam sendo apoiadas pela União Soviética. Esse fator interessou aos Estados Unidos, uma vez que o conflito estava inserido na lógica da Guerra Fria. Sob essa perspectiva, o país norte-americano via a influência soviética no Oriente Médio como ameaçadora e, portanto, Israel seria uma opção de aliado para conter o avanço do comunismo na região. Assim, deu-se início a uma política de ajuda econômica para ajudar nações do Oriente Médio que enfrentassem, direta ou indiretamente, ameaças de agressão por países aliados à URSS. A aproximação continuou com a eleição de John Kennedy e viu-se continuada quando Lyndon Johnson assumiu o governo. Nesse cenário, consolidou-se a posição de Israel como parceiro estratégico dos EUA no Oriente Médio.

Também cabe destacar o que Haija (2006) apontou como um lobby pró-Israel na política estadunidense, fato que justifica a manutenção, ainda hoje, da relação próxima entre o Estado judeu e o norte-americano. Nesse sentido, os vetos dos EUA na questão Palestina podem ter sido influenciados por interesses estratégicos.

No que tange ao veto à proposta de resolução relacionada ao Panamá (S/21084), cabe destacar que esta versava sobre uma suposta invasão de tropas estadunidenses à residência do Embaixador da Nicarágua no Panamá em dezembro de 1989. Naquele momento, a Nicarágua estava sob o governo da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), entre 1979 e 1990, partido político que se identificava como anti-imperialista. Nesse sentido, o veto norte-americano à proposta de resolução é uma tentativa de se contrapor à narrativa nicaraguense de que a invasão foi planejada para elevar as tensões entre ambos os países. Para o governo estadunidense, não passou de um mal-entendido. Trata-se, portanto, de uma tentativa dos Estados Unidos de impor seu entendimento sobre o ocorrido, podendo ser compreendido como uma proteção de interesses geopolíticos.

Em relação ao veto à proposta de resolução sobre a Antiga Iugoslávia (S/2002/712) é importante considerar a posição dos Estados Unidos em relação ao Tribunal Penal Internacional (TPI). Apesar de ter assinado o Estatuto de Roma em 31 de dezembro de 2000, sob o governo do Presidente Bill Clinton, os Estados Unidos nunca o ratificaram¹⁹. Dessa maneira, depreende-se que o veto não se relaciona à Antiga Iugoslávia, mas com o receio dos Estados Unidos de que enviados norte-americanos em missões de paz patrocinadas pelas Nações Unidas sejam submetidos a julgamento pelo Tribunal Penal Internacional, configurando-se, portanto, como uma questão de interesse próprio.

Por fim, com respeito à proposta de resolução que versava sobre ameaças à paz e segurança internacionais causadas por ataques terroristas (S/2020/852), o veto dos Estados Unidos pode ser entendido como uma forma de proteção do interesse e segurança nacionais. A proposta em questão não continha uma disposição sobre repatriação dos terroristas. Nesse cenário, o interesse dos Estados Unidos em vetar a proposta se deve ao fato de que ao receio de que a falta de uma disposição sobre repatriação incentive os Estados a ignorar a questão do terrorismo quando o mesmo não ocorrer em território nacional, dado que não configuraria um problema de segurança do país. Nessa situação, seria de responsabilidade da nação na qual o terrorista se encontra implementar o processo de acusação, reabilitação e reintegração.

RÚSSIA

Durante os anos de 1990-2020, a Rússia vetou 27 propostas de resolução. Em relação aos temas, têm-se Antiga Iugoslávia (2), Chipre (2), Geórgia (1), Iêmen (1), Myanmar (1), Síria (16), Ucrânia (2), Venezuela (1) e Zimbábue (1). Dado que há uma diversidade de assuntos,

¹⁹ Bass et al. (2002) explica o anseio dos EUA em ratificar o Estatuto. Primeiro, faz-se necessário entender as vias pelas quais um cidadão pode ser julgado pela Corte. No caso de que seja feita uma alegação acusando um estadunidense de ter cometido genocídio, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, um Estado poderia direcionar o caso para o Tribunal ou o promotor do organismo poderia iniciá-lo. Existem três caminhos possíveis para que o TPI tenha jurisdição sobre o caso: (i) uma resolução do Conselho de Segurança da ONU que dê poder de jurisdição à Corte sobre o ocorrido, (ii) o país de origem do acusado aceitar a jurisdição do Tribunal ou (iii) o país no qual o crime tenha tomado parte aceite a jurisdição do TPI ou seja signatário do Estatuto. Sendo estabelecida a jurisdição, o país investigado pode decidir por não proceder com o julgamento, exceto se a Câmara de pré-julgamento autorizar o processo. Dessa forma, a Câmara possui, em última instância, o poder da decisão no que tange ao prosseguimento do julgamento.

Para além da alegada preocupação com os militares norte-americanos, há uma percepção, pelo governo dos Estados Unidos, de que ao assinar o Estatuto de Roma, o uso de força militar empregado pelo país seria questionado, podendo, inclusive, virar alvo de julgamentos sob jurisdição da Corte. Nesse cenário, os EUA seriam obrigados a justificar suas ações com base em dispositivos legais.

este artigo irá se debruçar sobre os principais tópicos que exemplificam a atuação russa, sendo estes relacionados à Antiga Iugoslávia, ao Chipre, à Geórgia, à Síria e à Ucrânia²⁰.

Em relação aos vetos às propostas que tratavam sobre a Antiga Iugoslávia (S/1994/1358 e S/2015/508), é possível dizer que se tratava de uma tentativa de proteger a Sérvia de imposição de sanções e acusações que, segundo a Rússia, não tinham fundamento. Esse comportamento protecionista em relação à Sérvia remete ao século XV, havendo um fortalecimento a partir de 1838, quando estava em curso o processo de constituição da Sérvia (Menezes, 2019). Desde então, os Bálcãs passaram a ter posição importante na política externa russa, tanto na dimensão econômica quanto nas dimensões estratégica e ideológica (Jelavich, 2004).

No caso do Chipre (S/25693 e S/2004/313), identificou-se que desde a Guerra Fria a URSS já agia em prol do afastamento de influências externas no país e da manutenção da integridade territorial e independência da ilha (Krasnov et. al, 2019). Ou seja, há o entendimento de que os vetos russos nessa situação podem ser explicados pela intenção russa de manter sua esfera de influência no Chipre.

No que diz respeito à proposta de resolução sobre a Geórgia (S/2009/310), observa-se, por meio da análise do contexto histórico, uma tentativa de aproximação russa à Abecásia²¹ e à Ossétia do Sul²², regiões da Geórgia que se caracterizam por sentimentos separatistas e pró-Rússia. Sabendo que a proposta vetada afirmava a integridade territorial da Geórgia e, portanto, negava a existência do Estado da Abecásia e da Ossétia do Sul, o veto russo pode ser entendido como um meio de manter regiões em sua área de influência, além de ser uma

²⁰ A escolha se justifica pelo entendimento de que os exemplos apresentados são representativos do comportamento de Moscou no CSNU. Para além disso, estes representam casos de visibilidade midiática e estão distribuídos ao longo de todo o período estudado (1990-2020).

²¹ A Abecásia, localizada na região do Cáucaso, é uma república autônoma no norte da Geórgia e que declara seu status como independente desde 1993, quando teve fim a guerra na Abecásia (1992-1993). Sua independência é reconhecida pela Rússia, Venezuela, Nicarágua, Nauru, Síria e Vanuatu (Estados reconhecidos pela Organização das Nações Unidas).

²² A Ossétia do Sul, localizada na região do Cáucaso do Sul, declarou sua independência em relação à Geórgia em dezembro de 1991, no contexto do conflito osseto-georgiano. Atualmente, a Ossétia do Sul se autodeclara como República da Ossétia do Sul – Estado da Albânia. Sua independência é reconhecida pela Rússia, Nicarágua, Venezuela, Nauru e Síria (Estados reconhecidos pela Organização das Nações Unidas). Em relação à Ossétia do Sul, ainda cabe mencionar que a população osseta tem o interesse em se unir à Ossétia do Norte, república autônoma dentro da Federação Russa.

forma de contrapor a Geórgia, país com o qual a Rússia mantém uma relação turbulenta (Mielniczuk, 2013).

A postura de Moscou em relação a regiões pró-Rússia também é observada nos vetos às propostas de resolução sobre a Ucrânia (S/2014/189 e S/2015/562). O estudo de ambos os casos constatou o apoio russo aos grupos separatistas localizados em território ucraniano – no caso da proposta S/2014/189, verifica-se a assistência à Crimeia, enquanto na proposta S/2015/562, percebe-se a proteção dada aos manifestantes de Donetsk Oblast. A relação diplomática entre Rússia e Ucrânia pode ser considerada uma relação tensa, datando do ano de 862 (Ribeiro, 2015). Ao longo dos séculos seguintes, observa-se a ocorrência de diversos conflitos territoriais responsáveis tanto por reconfigurar a geografia do Leste Europeu como por forjar laços étnicos.

Acerca da Crimeia, Moscou alega que a Península havia sido anexada à Ucrânia em desconformidade às então vigentes normas soviéticas e sem consulta ao povo crimeu. Assim, entende-se que o posicionamento russo remete a uma questão histórica e uma luta territorial. Também sob essa lógica, a disputa em Donetsk Oblast, no leste da Ucrânia, é resultado de um conflito étnico e da presença de um povo de maioria russa na região que exige uma maior autonomia. Dessa forma, compreende-se que em ambas as situações há, como pano de fundo, um panorama de disputas geográficas e laços étnicos mobilizando a ação russa.

Cabe destacar também o caso sírio²³, no qual a literatura aponta para uma série de interesses russos na região, a exemplo de: **(i)** os laços econômicos e militares, inclusive com comércio de armas e investimentos em energia entre os dois países; **(ii)** a única base militar russa fora da ex-URSS encontra-se no território sírio; e **(iii)** Al-Assad é o único aliado russo no Oriente Médio (Nahlawi, 2019; Chaziza, 2014).

Ainda no que tange à Síria, para entender o comportamento russo e o chinês no Conselho de Segurança, é importante ter em vista os eventos ocorridos na Líbia em 2011. Em 17 de março de 2011, o Conselho de Segurança adotou a resolução 1973 (2011)²⁴, da qual Rússia e China

²³ Propostas de resolução vetadas sobre o conflito sírio: S/2011/612; S/2012/77; S/2012/538; S/2014/348; S/2016/846; S/2016/1026; S/2017/172; S/2017/315; S/2017/884; S/2017/962; S/2017/970; S/2018/321; S/2019/756; S/2019/961; S/2020/654; e S/2020/667.

²⁴ Disponível em: <[https://www.undocs.org/S/RES/1973%20\(2011\)](https://www.undocs.org/S/RES/1973%20(2011))>. Acesso em: 26 de outubro de 2021.

se abstiveram da votação. A resolução, dentre outros pontos, impôs uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia e reforçou o embargo de armas e sanções anteriormente determinadas pelo CSNU. Utilizando o pretexto da zona de exclusão aérea, a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN), em 19 de março de 2011, iniciou uma intervenção armada ao país em apoio à oposição do governo de Muammar al-Gaddafi. O fim do conflito se deu em 31 de outubro daquele ano, quando a OTAN anunciou o fim das operações após a morte de al-Gaddafi.

Atentando-se a esse cenário, Rússia e China alegam que os países do Ocidente se utilizaram da resolução 1973 (2011) para justificar a intervenção a um Estado soberano e a destituição de Muammar al-Gaddafi. Tendo se absterido da votação, ambos os países entendem que sua posição contribuiu para esta manipulação e esse abuso de poder por parte da OTAN. Desde então, China e Rússia adotaram uma posição menos flexível, vetando toda e qualquer proposta que possa dar margem a intervenções militares e trocas de regime (FUNG, 2018; ALLISON, 2013).

CONCLUSÕES

Este artigo buscou identificar quais fatores motivam um membro permanente vetar ou não uma proposta de resolução submetida à votação no Conselho de Segurança da ONU no período pós-Guerra Fria (1990-2020). A hipótese apresentada é de que interesses próprios (econômicos, estratégicos, políticos etc.) eram variáveis consideradas no cálculo realizado pelos membros para decidir acerca do veto.

Por meio do estudo empreendido, demonstrou-se como os processos decisórios no CSNU são, ainda hoje, “escleróticos” e “estilizados” (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 bipolar de que haveria um descongelamento do CSNU e suas funções originais – de manutenção da paz e segurança internacionais – seriam revitalizadas, fazendo com que o Órgão ganhasse novo ímpeto no sistema internacional.

Todavia, como se identificou pela análise acima, a ferramenta do veto é manipulada pelos membros permanentes – em específico pela China, Rússia e Estados Unidos – para fazer com que seus interesses prevaleçam. Os interesses variam, podendo ser motivados por laços étnicos ou históricos, ganhos econômicos ou geopolíticos etc. Tendo isso em vista, conclui-se que o poder de veto não foi empregado de maneira legítima, sendo, na verdade, uma maneira de distorcer a funcionalidade do Conselho de Segurança para servir a uma agenda própria de um dos membros permanentes, colocando em xeque a ideia de segurança coletiva que está no cerne da criação da Organização das Nações Unidas.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Roy. 2013. Russia and Syria: explaining alignment with a regime in crisis. **International Affairs**, v. 89, n. 4, p. 795-823.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. 1995. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. **Estudos avançados**, v. 9, n. 25, p. 139-147.

BASS, Gary J. et al. 2000. **The United States and the International Criminal Court: national security and international law**. Rowman & Littlefield Publishers.

BERDAL, Mats R. 1996. The Security Council, peacekeeping and internal conflict after the Cold War. **Duke J. Comp. & Int'l L.**, v. 7, p. 71.

_____. 2003. The UN security council: ineffective but indispensable. **Survival**, v. 45, n. 2, p. 7-30.

BOULDEN, Jane. 2006. Double standards, distance and disengagement: Collective legitimization in the post-Cold War Security Council. **Security Dialogue**, v. 37, n. 3, p. 409-423.

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>. Acesso em: 09 de outubro de 2021.

CHAZIZA, Mordechai. 2014. 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.

DA SILVA NOGUEIRA, Camila Martins Oliveira. 2012. A atuação da China no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1971-2010)/Evolução da política externa chinesa (1949-2010).

DE SOUZA ALENCAR, Gabriel. 2015. As Reformas do Conselho de Segurança das Nações Unidas: História e Perspectivas. **EXAMÃPAKU**, v. 8, n. 1, p. 14-29.

FACHIN, Odília. 2001. **Fundamentos de metodologias**. Saraiva Educação SA.

FUNG, Courtney J. 2018. Separating intervention from regime change: China's diplomatic innovations at the UN Security Council regarding the Syria crisis. **The China Quarterly**, v. 235, p. 693-712.

GIFKINS, Jess. 2021. Beyond the Veto: Roles in UN Security Council Decision-Making. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 27, n. 1, p. 1-24.

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>>.

HAIJA, Rammy M. 2006. 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.

JELAVICH, Barbara. 2004. **Russia's Balkan entanglements, 1806-1914**. Cambridge University Press.

KELSEN, Hans. 1964. **The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems: with Bound in Supplement**. Stevens & Sons.

KRASNOV, Jury K. et al. 2019. Interstate Relations between Russia and Cyprus amid Geopolitical Contradictions in a Multipolar World. **The Cyprus Review**, v. 31, n. 3, p. 237-261.

LITTLE, Douglas. 1993. 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.

MARCHIORO, Kelvin. 2013. Propostas e Grupos da Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. **Conjuntura Global**, v. 2, n. 4.

MENEZES, Gustavo Oliveira Teles de. 2019. A questão da neutralidade nas relações Rússia-Sérvia.

MIELNICZUK, Fabiano. 2013. O conflito entre Rússia e Geórgia: uma revisão histórica. **Estudos Internacionais (PUC-Minas)**, v. 1, n. 2, p. 157-166.

NAHLAWI, Yasmine. 2019. Overcoming Russian and Chinese vetoes on Syria through uniting for peace. **Journal of Conflict and Security Law**, v. 24, n. 1, p. 111-143.

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

ONU – Organização das Nações Unidas. Resolução 2758 (XXVI), de 25 de outubro de 1971. **Restoration of the lawful rights of the People’s Republic of China in the United Nations.** Disponível em: <[https://undocs.org/en/A/RES/2758\(XXVI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2758(XXVI))>. Acesso em: 09 de outubro de 2021.

_____. United Nations Digital Library. **Dag Hammarskjold Library.** Disponível em: <<https://www.un.org/library/>>.

_____. United Nations Security Council. Disponível em: <<https://www.un.org/securitycouncil/>>.

_____. **Resolução 1973 (2011)**, de 17 de março de 2011. Disponível em: <[https://www.undocs.org/S/RES/1973%20\(2011\)](https://www.undocs.org/S/RES/1973%20(2011))>. Acesso em: 26 de outubro de 2021.

ONUKEI, Janina & AGOPYAN, Kelly Komatsu. 2021. **Organizações e Regimes Internacionais.** Curitiba: Editora Intersaberes.

RIBEIRO, Renata Corrêa. 2006. As relações da Rússia com a Ucrânia e a Moldávia: uma perspectiva comparada da política externa russa para a Crimeia e a Transnístria. 2015.

RODRIGUES, Roberio Paulino. **O colapso da URSS: um estudo das causas.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SANTANA, JOAQUIM; GALAMAS, FRANCISCO. 2015. Segurança Coletiva: Desafios no Âmbito da Organização das Nações Unidas. **IDN Brief**, p. 2-11.

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