

I ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO DO FUTURO

DIREITO INTERNACIONAL E COMPARADO

D598

Direito Internacional e Comparado [Recurso eletrônico on-line] organização I Encontro Nacional de Direito do Futuro: Escola Superior Dom Helder Câmara – Belo Horizonte;

Coordenadores: Amina Welten Guerra, Simone Alvarez Lima e Daniela Menengoti Gonçalves Ribeiro – Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara - ESDHC, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-955-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os desafios do humanismo na era digital.

1. Direito do Futuro. 2. Humanismo. 3. Era digital. I. I Encontro Nacional de Direito do Futuro (1:2024 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

I ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO DO FUTURO

DIREITO INTERNACIONAL E COMPARADO

Apresentação

O Encontro Nacional de Direito do Futuro, realizado nos dias 20 e 21 de junho de 2024 em formato híbrido, constitui-se, já em sua primeira edição, como um dos maiores eventos científicos de Direito do Brasil. O evento gerou números impressionantes: 374 pesquisas aprovadas, que foram produzidas por 502 pesquisadores. Além do Distrito Federal, 19 estados da federação brasileira estiveram representados, quais sejam, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins.

A condução dos 29 grupos de trabalho do evento, que geraram uma coletânea de igual número de livros que ora são apresentados à comunidade científica nacional, contou com a valiosa colaboração de 69 professoras e professores universitários de todo o país. Esses livros são compostos pelos trabalhos que passaram pelo rigoroso processo double blind peer review (avaliação cega por pares) dentro da plataforma CONPEDI. A coletânea contém o que há de mais recente e relevante em termos de discussão acadêmica sobre as perspectivas dos principais ramos do Direito.

Tamanho sucesso não seria possível sem o apoio institucional de entidades como o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), a Universidade do Estado do Amazonas (UEA), o Mestrado Profissional em Direito e Inovação da Universidade Católica de Pernambuco (PPGDI/UNICAP), o Programa RECAJ-UFGM – Ensino, Pesquisa e Extensão em Acesso à Justiça e Solução de Conflitos da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, a Comissão de Direito e Inteligência Artificial da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Minas Gerais, o Grupo de Pesquisa em Direito, Políticas Públicas e Tecnologia Digital da Faculdade de Direito de Franca e as entidades estudantis da UFGM: o Centro Acadêmico Afonso Pena (CAAP) e o Centro Acadêmico de Ciências do Estado (CACE).

Os painéis temáticos do congresso contaram com a presença de renomados especialistas do Direito nacional. A abertura foi realizada pelo professor Edgar Gastón Jacobs Flores Filho e pela professora Lorena Muniz de Castro e Lage, que discorreram sobre o tema “Educação jurídica do futuro”. O professor Caio Lara conduziu o debate. No segundo e derradeiro dia, no painel “O Judiciário e a Advocacia do futuro”, participaram o juiz Rodrigo Martins Faria,

os servidores do TJMG Priscila Sousa e Guilherme Chiodi, além da advogada e professora Camila Soares. O debate contou com a mediação da professora Helen Cristina de Almeida Silva. Houve, ainda, no encerramento, a emocionante apresentação da pesquisa intitulada “Construindo um ambiente de saúde acessível: abordagens para respeitar os direitos dos pacientes surdos no futuro”, que foi realizada pelo graduando Gabriel Otávio Rocha Benfica em Linguagem Brasileira de Sinais (LIBRAS). Ele foi auxiliado por seus intérpretes Beatriz Diniz e Daniel Nonato.

A coletânea produzida a partir do evento e que agora é tornada pública tem um inegável valor científico. Seu objetivo é contribuir para a ciência jurídica e promover o aprofundamento da relação entre graduação e pós-graduação, seguindo as diretrizes oficiais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Além disso, busca-se formar novos pesquisadores nas mais diversas áreas do Direito, considerando a participação expressiva de estudantes de graduação nas atividades.

A Escola Superior Dom Helder Câmara, promotora desse evento que entra definitivamente no calendário científico nacional, é ligada à Rede Internacional de Educação dos Jesuítas, da Companhia de Jesus – Ordem Religiosa da Igreja Católica, fundada por Santo Inácio de Loyola em 1540. Atualmente, tal rede tem aproximadamente três milhões de estudantes, com 2.700 escolas, 850 colégios e 209 universidades presentes em todos os continentes. Mantida pela Fundação Movimento Direito e Cidadania e criada em 1998, a Dom Helder dá continuidade a uma prática ético-social, por meio de atividades de promoção humana, da defesa dos direitos fundamentais, da construção feliz e esperançosa de uma cultura da paz e da justiça.

A Dom Helder mantém um consolidado Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Sustentabilidade, que é referência no país, com entradas nos níveis de mestrado, doutorado e pós-doutorado. Mantém revistas científicas, como a Veredas do Direito (Qualis A1), focada em Direito Ambiental, e a Dom Helder Revista de Direito, que recentemente recebeu o conceito Qualis A3.

Expressamos nossos agradecimentos a todos os pesquisadores por sua inestimável contribuição e desejamos a todos uma leitura excelente e proveitosa!

Belo Horizonte-MG, 29 de julho de 2024.

Prof. Dr. Paulo Umberto Stumpf – Reitor da ESDHC

Prof. Dr. Franclim Jorge Sobral de Brito – Vice-Reitor e Pró-Reitor de Graduação da ESDHC

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – Pró-Reitor de Pesquisa da ESDHC

ANÁLISE JURÍDICA DO PODER DE VETO NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU: IMPLICAÇÕES HUMANITÁRIAS E PERSPECTIVAS DE REFORMA

LEGAL ANALYSIS OF THE VETO POWER IN THE UN SECURITY COUNCIL: HUMANITARIAN IMPLICATIONS AND REFORM PROSPECTS

Ana Cristina Oliveira Franca ¹

Caio Augusto Souza Lara ²

Resumo

A presente pesquisa tem como objeto de investigação os privilégios, em específico o poder de veto, tutelados pelos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas e suas implicações no Direito Internacional Humanitário. Para este fim, analisa-se a construção da organização e os fatores que culminaram na sua configuração, bem como as perspectivas favoráveis e contrárias ao veto. Por meio desta observação, conclui-se que a perspectiva de reforma do órgão favorece o cumprimento de seu princípio pacificador e humanitário.

Palavras-chave: Conselho de segurança, Veto, Direito internacional humanitário, Organização das nações unidas, Reforma

Abstract/Resumen/Résumé

The present research aims to investigate the privileges, specifically the veto power, protected by the permanent members of the United Nations Security Council and their implications in International Humanitarian Law. To this end, the construction of the organization and the factors that culminated in its configuration are analyzed, as well as the perspectives favorable and contrary to the veto. Through this observation, it is concluded that the perspective of reform of the body favors the fulfillment of its peacemaking and humanitarian principle.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Security council, Veto, International humanitarian law, United nations, Reform

¹ Graduanda em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

² Pró-Reitor de Pesquisa da Escola Superior Dom Helder Câmara

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Na contemporaneidade, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, com a sua premissa de manutenção da paz e segurança mundiais, dispõe de imponente notabilidade na disposição da segurança internacional. Contudo, a configuração do órgão acomoda demandas graduais de eliminação, ou limitação, do poder de veto sob proposição de que esse direito dos membros fixos obstrui a eficiência das operações do conselho. Nesse sentido, a presente pesquisa analisa a controvérsia quando a subtração do direito de veto e explora a reverberação da proposição no Direito Internacional Humanitário (DIH).

A Carta das Nações Unidas de 1945, tratado fundamental da Organização das Nações Unidas (ONU), determina a adesão das decisões do Conselho de Segurança, quando em concomitância com o conteúdo da Carta, pelos demais Estados-membros. É concedido ao conselho, por conseguinte, protagonismo na preservação do propósito pilar da organização, o qual fixa a tomada de medidas coletivas para a prevenção e supressão de ameaças à paz. Contudo, o poder de veto concedido desde a promulgação do documento aos membros permanentes possibilita o negligenciamento arbitral de conflitos a fim de favorecer interesses próprios.

Nessa conjuntura, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em resposta à rejeição da proposta brasileira no tocante ao conflito entre a organização política Hamas e o Estado de Israel, declara que, atualmente, o Conselho de Segurança “vale muito pouco” e que o poder de veto é um instrumento não democrático (Brasília, 2024). Nesse sentido, é pertinente ressaltar o descrédito atribuído ao desenho vigente do conselho em efeito da sua postura historicamente discricionária sobre conflitos armados que corrompem a segurança de nações. Com isso, a indiligência perpetuada pelo poder de veto favorece o desgaste do Direito Internacional Humanitário, o qual propõe limitação dos efeitos dos conflitos armados.

No tocante à metodologia da pesquisa, o presente resumo expandido utilizou, com base na classificação de Gustin, Dias e Nicácio (2020), a vertente metodológica jurídico-social. Com relação ao tipo genérico de pesquisa, foi escolhido o tipo jurídico-projetivo. Por sua vez, o raciocínio desenvolvido na pesquisa foi predominantemente dialético. Quanto ao gênero de pesquisa, adotou-se a pesquisa teórica-bibliográfica.

2. A ORIGEM DO CONSELHO DE SEGURANÇA E A TUTELA DO VETO

Na primeira metade do século XX, a sucessão de duas guerras de proporções hediondas urgiu a construção de um órgão intergovernamental capaz de promover a cooperação entre nações e evitar a ascensão de guerras mundiais futuras. Nessa perspectiva, a ONU foi criada com a assinatura de sua Carta fundadora em São Francisco, em 26 de junho de 1945, na Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional. Nessa conjuntura, em consonância com a determinação de salvar as futuras gerações do flagelo da guerra, o Conselho de Segurança das Nações Unidas foi fundado.

Incumbido de ser a principal entidade da Organização das Nações Unidas responsável pela missão de preservar a paz e a segurança a nível mundial, o Conselho recebeu poderes significativos da Carta para tomada de medidas coletivas efetivas que facultasse o cumprimento de sua função. Entre essas concessões, é identificado um leque de possibilidades de atuação que compreende desde investigações de identificação de ameaças à segurança internacional até a própria ação militar (1945). Portanto, o alcance de intervenção da instituição em extensão internacional é substancial, concedendo-lhe larga influência na limitação dos efeitos de conflitos armados.

O arranjo do Conselho assemelha-se à visão do Presidente Americano Franklin D. Roosevelt em sua idealização dos “Quatro Policiais”: quatro potências mundiais possuindo exclusividade quanto a tomada de decisões relativas ao uso da força (Mahmood, 2013). Nesse viés, após emenda adotada em 1965, o órgão consiste em 15 membros das Nações Unidas, sendo cinco permanentes: a República da China, a União Soviética, o Reino Unido, os Estados Unidos (os “Quatro Policiais” de Roosevelt) e a França. Assim, com o fundamento de que somente a cooperação entre essas cinco potências permitiria a manutenção da paz internacional, foi atribuído-às poderes únicos com relação aos demais membros.

Em meio as responsabilidades e privilégios cedidos aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, a tutela do poder de veto provoca controvérsias desde as negociações de sua implícita inserção na Carta. Na emenda admitida pela Assembleia Geral do Art. 27 do documento pilar da ONU apenas a quantidade de votos exigida dos membros foi alterada, sendo mantido o veto. Dessa forma, o parágrafo 3 do artigo prevê a necessidade do voto positivo de todos os membros fixos do Conselho em decisões não-processuais (1965). Em que pese, a própria decisão com relação a quais questões se encanada em “processuais” ou “substantivas” é em si considerada uma questão subjetiva (Cox, 2009, p. 93).

Nessa conjuntura, observa-se a viabilidade de um só membro, ao votar contra uma resolução, bloquear certas operações do órgão independentemente do apoio substancial dos demais membros das Nações Unidas. Esse volume de concentração de poder nas mãos dos

Estados-membros permanentes, embora relativamente “anti-democrático”, foi uma condição essencial durante a formulação da ONU sob a exigência de adesão de todas as potências mundiais da época para a consumação do propósito pacificador. Nesse sentido, a proteção de suas posições de permanência e de direito ao veto foram defendidas pelos países na Conferência de São Francisco e, entre eles, o representante dos Estados Unidos declarou que,

as grandes potências poderiam preservar a paz do mundo se unidas... elas não o poderiam fazer se a dissensão fosse semeada entre elas. As grandes potências tinham todos os motivos para exercer a exigência de unanimidade para objetivos elevados e nobres, porque elas não iriam querer gastar novamente milhões em riquezas e vidas em outra guerra. (Document, 1945 *apud* Butler, 2012, p.28, tradução nossa).

Logo, a resistência imponente dos países permanentes do Conselho de Segurança da ONU quando a flexibilização de seus privilégios é, de certa forma, justificada no seu contexto de construção. Contudo, na contemporaneidade, fortes argumentos reprovadores da configuração da Conselho se intensificam e demandam reformas para tornar a organização mais transparente, tal como menos arbitrária quanto a sua atuação em conflitos hostis que ameaçam a segurança de nações, mas são convenientes aos membros tutelares do veto. Dessa forma, é adequado atribuir ao poder de veto grande parcela da descredibilização atrelada à Organização das Nações Unidas quanto a execução efetiva da sua função.

3. REFORMA E REFLEXOS NO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

Desde 1945 o Conselho de Segurança permaneceu quase inalterado, ao passo em que adotou apenas um projeto de emenda duas décadas após sua promulgação. Em dissonância com esse cenário, desde o fim da Segunda Guerra Mundial ocorreram expressivas transformações na conjuntura mundial — como a descolonização de nações africanas na segunda metade do século XX — que promoveram o alargamento do número de membros da ONU. E, por conseguinte, houve o aumento de demandas por representatividade, transparência e modernização do Conselho para abranger as necessidades contemporâneas. Esse descontentamento é expresso pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em discurso na reunião de cúpula do Conselho de Segurança das Nações Unidas:

A reforma das Nações Unidas, agora em discussão, não pode ser dissociada da reestruturação do Conselho de Segurança. Novas responsabilidades — muitas delas não previstas na Carta das Nações Unidas — surgiram como resultado de uma agenda mais ampla. O Conselho deve deixar de ter tal déficit de transparência e representatividade. Os valores de boa governação e os princípios democráticos que

tanto prezamos a âmbito nacional deverão levar-nos a abraçar o multilateralismo e a tomada de decisões coletiva nas instituições multilaterais. (Lula, 2005 *apud* Corrêa, 2013, p. 872, tradução nossa)

Nesse sentido, outro descontentamento infligido pela disposição do Conselho de Segurança, mais especificamente pelo poder de veto dos Estados-membros fixos, corresponde à obstrução do seu potencial de operação em situações de conflito armados que apresentam ameaça à segurança e paz mundiais. Em conformidade com esse discurso, é possível identificar tal negligência do Conselho de Segurança no que concerne o conflito entre a Palestina e Israel, no qual já foi apontado por Francesca Albanese, relatora especial da Organização das Nações Unidas, ao Conselho de Direitos Humanos, indícios de que o limite que indica o cometimento do crime de genocídio foi atingido por Israel ao povo palestino. Ademais, no relatório publicado pela ONU News, um apelo foi feito aos Estados-membros para que cumpram suas obrigações, a começar “com a imposição de um embargo de armas e sanções a Israel” (2024). Assim, observa-se, apesar da multiplicidade de poderes de atuação concedidos pela Carta das Nações Unidas, a inoperância que o poder de veto implica ao Conselho na execução de sua função.

No tocante aos conflitos armados, o Direito Internacional Humanitário, também referido como “Direito de Guerra” (*jus in bello*), é um ramo do Direito Internacional Público o qual abrange um conjunto de normas que, por razões humanitárias, visa limitar os efeitos desses confrontos. Dessa forma, o DIH abrange os direitos de proteção e tratamento humano de pessoas que não fazem, ou deixam de fazer, parte direta nas hostilidades. Bem como restringe os direitos dos combatentes mediante o estabelecimento de limites aos meios e métodos de guerra, ou seja, regula a atividade humana nesses conflitos. Assim, o DIH abrange os textos normativos internacionais que estabelecem padrões mínimos de humanidade que devem ser respeitados em quaisquer situações de conflito armado (Melzer; Kuster, 2019).

Atualmente, o DIH é amplamente codificado e abrange cerca de trinta textos internacionais compreendidos em sua categoria de atuação, como o Direito de Haia, de 1899 e de 1907, na perspectiva de regulação do direito dos combatentes, e o Direito de Genebra, de 1949 e de 1977, no que concerne à proteção dos direitos de não combatentes. Ademais, para os Estados que não aderem determinados documentos, o seu valor é substancialmente consuetudinário. Essa qualidade do Direito Internacional Humanitário atribui às Nações Unidas o dever aplicá-lo pelo fato dos Estados-membros que fazem parte das forças militares do órgão terem ratificado os instrumentos internacionais que sustentam o DIH. Ainda, é

pertinente ressaltar que a aplicabilidade do DIH às atividades das Nações Unidas abrange as forças de manutenção da paz e a ação coercitiva do capítulo VII da Carta (Deyra, 2001).

Em última análise, percebe-se que a ineficiência promovida pela arbitrariedade da aplicação do poder de veto implica o comprometimento da proposição do Direito Internacional Humanitário de manutenção da integridade física e da dignidade dos indivíduos em conflitos armados. Portanto, o Conselho de Segurança, como principal ferramenta de preservação da segurança mundial da Organização das Nações Unidas, ao ter sua ação obstaculizada pelo veto de resoluções que buscam promover o respeito aos direitos humanos, representa uma lacuna na supressão de transgressões ao DIH.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente ao exposto, a ampla influência do Conselho de Segurança das Nações Unidas na mediação de conflitos de a nível nacional confere-lhe responsabilidades quanto à defesa da segurança e paz mundiais. Em consonância com essa conjuntura, a demanda de reformas na configuração historicamente inflexível da entidade pelos demais Estados-membros é justificada pelo seu volume de poder de interferência em questões multilaterais. Logo, a controvérsia pendurável relativa a limitação, ou até eliminação, do poder de veto dos membros permanentes da ONU confere influência indubitável às problemáticas internacionais de caráter econômico, social e humanitário.

Sob tal perspectiva, tal polêmica abrange a defesa veemente dos membros fixos do Conselho da indispensabilidade do poder de veto para a preservação dos fundamentos da Carta das Nações Unidas e do seu princípio de cooperação internacional. Bem como, engloba a concepção de condenação de uma pluralidade de membros do órgão que consideram o direito antidemocrático e nocivo à execução plena das funções da ONU. Ademais, o veto impõe impactos negativos ao princípio de limitação dos efeitos dos conflitos armados que fundamenta o Direito Internacional Humanitário.

Portanto, ao ter-se em vista a importância do Conselho de Segurança na resolução de situações que infligem ameaça ao equilíbrio internacional, urge seu aperfeiçoamento para melhor atender os interesses dos Estados-membros e os deveres concedidos-lhe como figura central das Nações Unidas. Nesse viés, adaptações na configuração vigente do órgão viabilizam a conservação dos princípios de segurança internacional e de cumprimento dos direitos humanos compartilhados pelo Direito Internacional Humanitário e pela ONU. Logo,

com a expectativa da reforma, vislumbra-se um sistema internacional mais justo e equitativo, capaz de lidar de forma eficaz com os desafios globais contemporâneos.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUTLER, Richard. **Reform of the United Nations Security Council**. Penn State Journal of Law & International Affairs, University Park, v. 1, n. 1, p. 23-39, 2012.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. Speech by President Luiz Inácio Lula da Silva, at a Summit Meeting of the United Nations Security Council. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **Brazil in the United Nations: 1946-2011**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013, p. 871-873.

COX, Brian. **United Nations Security Council Reform: Collected Proposals and Possible Consequences**. South Carolina Journal of International Law and Business, Columbia, v. 6, p. 89-127, 2009.

DEYRA, Michel. **Direito Internacional Humanitário**. 1ª edição. Lisboa: Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Procuradoria Geral da República, 2001, p. 11-30.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NÍCACIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5a. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

MAHMOOD, Fakiha. **Power Versus the Sovereign Equality of States: The veto, the P-5 and United Nations Security Council reforms**. Perceptions: Journal of International Affairs, v. 18, n. 4, p. 117-138, 2013.

MAZUI, Guilherme; LACENA, Karla; ORTIZ, Delis. Após proposta do Brasil ser barrada, Lula defende fim do poder de veto no Conselho de Segurança da ONU. **G1**, Brasília, 27 out. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/10/27/apos-proposta-do-brasil-ser-barrada-lula-defende-fim-do-poder-de-veto-no-conselho-de-seguranca-da-onu.ghtml>. Acesso em: 10 maio 2024.

MELZER, Nils; KUSTER, Etienne. Chapter 1: Introduction to IHL. In: **INTERNATIONAL Humanitarian Law: A comprehensive introduction**. Geneva: International Committee of the Red Cross, 2022.

ONU NEWS. Relatora da ONU vê “motivos razoáveis” para apontar genocídio em Gaza. **ONU News**, 27 de mar. 2024, Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/03/1829706>. Acesso em: 12 maio 2024.

UNITED NATIONS. **United Nations Charter**, 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>. Acesso em: 6 maio 2024.