

O Conselho de Segurança da ONU e a necessidade de uma reforma ante sua atuação perante conflitos internacionais

Dieneri Inez Bolzan¹

Letícia Lopes Jahn²

Resumo

O objetivo do presente artigo é compreender a necessidade de uma reforma no Conselho de Segurança da ONU em razão de sua atuação nos conflitos internacionais. Assim, o trabalho aborda o contexto histórico da Liga das Nações, bem como da Organização das Nações Unidas. Em seguida, a função e importância do Conselho de Segurança para a paz e a segurança internacional. E, por fim, a atuação do órgão em conflitos internacionais como o genocídio acontecido em Ruanda em 1994 e o conflito entre Israel e Palestina. Para isso, partiu-se da problemática: considerando a atuação do Conselho de Segurança da ONU nos conflitos internacionais, uma reforma do órgão é necessária? O estudo foi realizado por meio de pesquisa qualitativa, consistente na análise de informações divulgadas pela ONU e por seu Conselho de Segurança, bem como o estudo de doutrinas e artigos relacionados, além da Carta das Nações Unidas. No decorrer da pesquisa constatou-se que os vencedores da Primeira e da Segunda Guerra Mundial criaram a Liga das Nações e, posteriormente, a ONU, estabelecendo para si direitos que garantem a impunibilidade para suas atuações. Compreendeu-se que embora o Conselho de Segurança da ONU tenha como função garantir a paz e a segurança internacional, em razão dos interesses particulares dos membros permanentes, essa função não é cumprida, pois quando o assunto não é de interesse de um dos membros, ele exerce seu poder de veto para que nada seja feito. Concluiu-se ao final que uma reforma do Conselho de Segurança da ONU é necessária.

Palavras-chave: Organização das Nações Unidas; Reforma do Conselho de Segurança; Poder de veto; Conflitos internacionais.

INTRODUÇÃO

Em razão da globalização e o amplo acesso à informação, a sociedade tem estado cada vez mais ciente do que acontece em todo o planeta, assim, assuntos que antes não seriam discutidos no cotidiano são trazidos à tona, como crises sanitárias e conflitos internacionais.

¹ Graduanda em Direito pela Faculdade do Litoral Paranaense – ISEPE Guaratuba.

² Advogada criminalista, Mestre em Direitos Humanos e Políticas Públicas PUC/PR, professora da Faculdade do Litoral Paranaense – ISEPE Guaratuba.

Portanto, quando é percebida a atuação incerta de um órgão que deveria ser responsável por resolver essas situações, garantir a paz e a segurança internacional, o sentimento de indignação é latente. Por este motivo, o presente artigo busca responder a seguinte questão: considerando a atuação do Conselho de Segurança da ONU nos conflitos internacionais, uma reforma do órgão é necessária?

Desse modo, cuidou-se de compreender como objetivo geral se há necessidade de uma reforma no Conselho de Segurança da ONU ante sua atuação perante os conflitos internacionais, entendendo como objetivos específicos o contexto histórico da Liga das Nações, bem como da Organização das Nações Unidas; a função e importância do Conselho de Segurança para a paz e a segurança internacional; e a atuação do órgão em conflitos internacionais como o genocídio acontecido em Ruanda em 1994 e o conflito entre Israel e Palestina.

O estudo foi realizado por meio de pesquisa qualitativa, consistente na análise de informações divulgadas pela Organização das Nações Unidas e por seu Conselho de Segurança, bem como o estudo de doutrinas e artigos acerca do tema, além da Carta das Nações Unidas (1945).

Este trabalho tem como público alvo a comunidade em geral, tal qual pesquisadores, acadêmicos, juristas, políticos, profissionais de todas as áreas e todos aqueles que buscam uma melhor compreensão sobre o Conselho de Segurança da ONU e sua atuação perante os conflitos internacionais.

A Liga das Nações

A Liga das Nações foi a antecessora das Nações Unidas e dessa forma merece seu destaque e ter sua história contada, ainda que brevemente, visto que foi a partir da ideia de que “os interesses nacionais e o multilateralismo não são necessariamente antagônicos [e] podem até mesmo ser complementares”, que a Liga das Nações nasceu (BOEL, 2020-1).

Após finalizada a Primeira Grande Guerra principalmente em decorrência da atuação dos Estados Unidos³, encabeçada pelos catorze pontos apresentados pelo então presidente norte americano Woodrow Wilson, um dos acertos do período

³ Pela primeira vez um país de fora da Europa foi o responsável por decidir um conflito europeu.

posterior à guerra e parte integrante do Tratado de Versalhes seria a criação da Liga das Nações com a finalidade de manter “manter a paz e a justiça internacionais, por meio de um mecanismo de segurança coletiva: a ação comum internacional resolveria conflitos e dissuadiria agressões” (BARACUHY, 2005, p. 37 a 41). Nesse contexto, o autor ainda afirma:

As premissas da Liga foram inovadoras. A guerra era vista como último recurso, juridicamente legítimo, em controvérsias internacionais [...] Guerras que não utilizassem os procedimentos legais de solução pacífica da Liga seriam consideradas ilegítimas. E guerras ilegítimas significavam um ato de agressão contra toda a comunidade internacional, combatidas por meio de uma ação coletiva de todos os membros da Liga.

Seitenfus (2005, p. 103) consigna que a Liga das Nações foi “uma associação intergovernamental, de caráter permanente, de alcance geral e com vocação universal baseada nos princípios da segurança coletiva e da igualdade entre Estados soberanos”. Pode-se dizer que nesse sentido e em decorrência da catástrofe causada pela Primeira Grande Guerra, originou-se com a Liga das Nações a primeira organização internacional com o objetivo específico de garantir a paz por meio de mecanismos jurídicos.

A Liga das Nações era formada por três órgãos, um Secretariado que exercia funções administrativas; uma Assembléia para debate público; e um Conselho Executivo de composição restrita, assim como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, com quatro membros não permanentes e cinco membros permanentes⁴, com a justificativa de que essa disparidade devia-se para “que houvesse uma maioria de grandes potências na instituição responsável por zelar pela segurança mundial” (GARCIA, 2013, p. 19 a 21).

Entretanto, embora o ideal principal da Liga fosse o de que nunca mais uma tragédia como a Primeira Guerra Mundial pudesse acontecer, viu-se que esse desejo não foi atendido, já que “a falta de vontade por parte das grandes potências tornou a Liga incapaz de impedir ou sancionar efetivamente as agressões territoriais do Japão, da Itália e da Alemanha na década de 1930”, o que resultou em uma das piores catástrofes da história da humanidade (BOEL, 2020-1).

⁴ Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália e Japão, sendo que posteriormente, quando o Conselho de Segurança da ONU foi criado, os três primeiros vieram a compô-lo.

Para Garcia (2013, p. 24 a 27), o primeiro golpe cabal contra a Liga foi o Congresso dos Estados Unidos não ter ratificado o Tratado de Versalhes, impedindo os Estados Unidos de fazer parte da Liga das Nações. Com o passar do tempo a Liga passou de uma organização que se pretendia ser universal a uma 'simples' organização com países menores, em que os países mais "poderosos" eram Espanha e Polônia, sem sinal dos ideais que a norteavam inicialmente.

Nesse justo contexto, Seitenfus (2005, p. 118 a 123) afirma que a Liga sofreu diversos golpes que influenciaram no golpe fatal a Liga das Nações, tais como o Nazismo na Alemanha, o Fascismo na Itália e o militarismo expansionista no Japão, que encontraram forças nas decepções acumuladas desde a Primeira Guerra, motivo pelo qual a Liga era amplamente criticada. Contudo, foi em 1939, após a Alemanha desencadear a Segunda Guerra Mundial que a Liga das Nações sofreu seu golpe mortal.

Assim, a Liga das Nações começou como um grande ideal nascido de uma catástrofe, com o intuito de evitar guerras e buscar a paz, entretanto, pela falta de vontade de uns e de iniciativa de outros, somado ao inconformismo que os perdedores da Primeira Guerra expressavam, entrou em declínio, caindo cada vez mais a cada golpe que levava e sucumbindo quando seus esforços mostraram-se fracassados com o surgimento da Segunda Grande Guerra.

A Organização das Nações Unidas e o Conselho de Segurança: segurança coletiva e manutenção da paz

A Organização das Nações Unidas - ONU - foi criada oficialmente ao final da Segunda Guerra Mundial, em 25 de junho de 1945, pelos seus vencedores, tendo sido ratificada pela Carta de São Francisco. Foi idealizada como uma forma de elaborar modos para garantir a paz nas relações internacionais e evitar a guerra, visando formar operações de paz que certificassem a estabilidade na comunidade internacional e impedissem os desastres das guerras e as consequências oriundas dessas (JUBILUT *et al.*, 2016, p. 173).

Para Sardenberg (2013, p. 15) a ONU desempenha um claro papel de legitimação ao impor sanções àqueles que infringem seus princípios, visto que atua como uma base para a construção da ordem internacional ao proporcionar um ambiente de resolução pacífica de situações altamente conflituosas.

O artigo 7º da Carta das Nações Unidas (1945) estabelece o Conselho de Segurança da ONU - CSNU - como um dos principais órgãos das Nações Unidas, sendo que o artigo 24 da referida Carta atribui ao Conselho de Segurança das Nações Unidas a “principal responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança internacionais”.

Aduz Seitenfus (2005, p. 142) que o Conselho de Segurança é o “órgão que pode definir e executar sanções militares contra Estados, nos casos de ameaça contra a paz, ruptura da paz ou ato de agressão”. Pode-se verificar que o Conselho aplica tais sanções por meio das forças armadas que são disponibilizadas pelos Estados-membros conforme os acordos especiais assinados com esta finalidade, entretanto o recurso à força armada é em última instância, apenas em caso de legítima defesa, o que abrange todos os países que integram a ONU.

A Carta das Nações Unidas (1945) estabelece em seu artigo 23 que o CSNU será composto por 15 membros da Organização, sendo que 5 desses membros serão permanentes, ou seja, permanecerão no Conselho independentemente do que aconteça. São eles a China, a França, a Rússia, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, e os Estados Unidos da América, também conhecidos como P5.

Os outros 10 membros do CSNU são escolhidos por meio de votação na Assembleia Geral e têm mandatos com duração de dois anos, sendo 5 membros votados todos os anos. Verifica-se ainda que os 10 assentos não-permanentes estão distribuídos de forma regional, sendo “5 para os Grupos dos Estados Africanos e dos Estados Asiáticos; 1 para o Grupo dos Estados da Europa de Leste; 2 para o Grupo da América Latina e Estados das Caraíbas; e 2 para o Grupo dos Estados da Europa Ocidental e outros Estados” (NAÇÕES UNIDAS, 2019).

Outro ponto que merece destaque é o artigo 25 da Carta das Nações Unidas (1945), que dispõe da necessidade do cumprimento das resoluções, visto que “os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”, tornando obrigatórias as decisões do Conselho para todos os Estados-membros, visto que o CSNU é o “único órgão da ONU que pode editar normas de observância obrigatória” (PONTES, 2018, p. 26).

Ainda que sua responsabilidade pela manutenção da paz seja amplamente reconhecida, o que torna o CSNU ainda mais conhecido e debatido é o poder de veto exercido apenas por seus membros permanentes. É válido mencionar que na Carta

das Nações Unidas o termo “poder de veto” não foi mencionado, mas sim o termo “unanimidade”. O poder de veto é uma iniciativa que impede o nascimento de uma decisão a ser tomada e “tem como efeito inibir e impedir a adoção de uma decisão” (SEITENFUS, 2005, p. 144).

Verifica-se que o poder de veto surgiu em razão de que as cinco Grandes Potências “não pretendiam ser confrontadas com decisões majoritárias tomadas no CS que viessem a confrontar com seus supostos interesses nacionais”, assim, apenas os cinco membros permanentes do Conselho podem exercer esse direito, podendo bloquear todas as decisões do Conselho de Segurança (SEITENFUS, 2005, p. 144).

Embora atualmente a ONU seja composta por 193 Estados-membros, enquanto inicialmente eram 51 países, conforme informação do site UNIC Rio de Janeiro, percebe-se que não houve alterações no número de membros permanentes do Conselho de Segurança e no poder de veto desde a sua criação em 1945, o que coloca o modelo do CSNU em desconformidade com a sociedade atual, que é conhecida por sua multipluralidade de culturas e povos, tornando o CSNU engessado, impedindo que conflitos internacionais sejam evitados e a paz preservada.

Capítulo VII da Carta das Nações Unidas

Composta por 19 capítulos e 110 artigos, a Carta da ONU é, conforme o site Nações Unidas Brasil (2007), “o tratado que estabeleceu as Nações Unidas”, sendo assim um símbolo de seu nascimento. Neste ponto, o Capítulo VII da Carta é o merecedor de destaque, visto que versa a respeito da “ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão”, ou seja, as ações que o Conselho de Segurança da ONU pode tomar nos referidos casos.

As atitudes do Conselho podem variar desde uma tentativa de diálogo entre as partes, em que o não sucesso poderá levar a resoluções por parte do órgão, com a possibilidade de resultar ainda em medidas que mesmo que não sendo por meio de forças armadas, acabam por forçar o Estado a tomar uma posição em razão do que fora determinado pelo Conselho de Segurança, estando essas ações previstas no artigo 41 da Carta das Nações Unidas (1945):

Artigo 41. O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas

para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.

Caso as medidas sem o emprego das forças armadas sejam ineficazes, o artigo 42 da Carta (1945) estabelece que poderão ser tomadas providências com o uso destas, sejam elas aéreas, navais ou terrestres, de maneira a garantir a manutenção ou restabelecimento da paz e da segurança internacionais, podendo estas ações “compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas”.

Para que isso seja possível, o artigo 43 da Carta (1945) prevê que os membros da Organização das Nações Unidas se comprometam a conceder ao Conselho de Segurança, de acordo com suas necessidades e conforme acordos estipulados, “forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais”.

Dessa forma, o contido na Carta das Nações Unidas deveria propiciar ao Conselho de Segurança da ONU todas as ferramentas para mitigação de conflitos e preservação da paz, o que, embora todos os esforços e ideias iniciais, mostra-se insuficiente para tanto.

Para melhor compreender as necessidades de uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, é necessário entender como o CSNU pode afetar significativamente os conflitos internacionais. Deste modo, tem-se que o genocídio acontecido em Ruanda em 1994 é um exemplo claro de como as ações ou inações do Conselho de Segurança podem afetar todo um povo e, por isso, precisa ser relatado.

Genocídio de Ruanda: um exemplo da influência dos membros permanentes nos conflitos internacionais

Ruanda, país localizado na parte oriental do continente africano, no ano de 1994 sofreu violentas violações de direitos humanos como o crime de genocídio contra o povo tutsi. Assim, a população ruandesa é composta pelos povos tutsis, hutus e pigmeus, também conhecidos como *twas*. Embora haja indícios de que Ruanda foi

povoada inicialmente pelos pigmeus, os tutsis e hutus são quem formam a maioria. Mendonça (2013, p. 304) afirma que a divisão entre os povos é bastante fluida, visto que a cultura, idioma, religião, valores sociais e étnicos, são os mesmos, porém com algumas características físicas diferentes.

Do ponto de vista das características físicas, os hutus teriam pele escura, rostos redondos, nariz achatado, lábios grossos e mandíbulas quadradas, enquanto os tutsis seriam mais altos, com pele menos escura, rosto delgado, nariz e queixo estreitos e lábios finos.

Além disso, as características econômicas eram o que realmente destacava esses dois povos, sendo os hutus agricultores e os tutsis criadores de bovinos, animais sagrados para a cultura ruandesa, conferindo imagem de poder e fortuna aos tutsis, em razão de serem esses que controlavam a criação. Nesse sentido, até o século 19 os hutus pagavam parte dos recursos que tinham para os tutsis de forma a usufruírem da proteção sagrada concedida pelas vacas e terem acesso ao sangue e leite delas, vivendo, contudo, em harmonia (ALVES, 2016, p. 29).

Na política, a figura central era o *mwami*, que detinha todo o poder. Por não haver uma característica específica para que pudesse ser *mwami*, ao longo dos anos tanto tutsis quando hutus alcançaram esse papel, mantendo uma igualdade de chances e tratamentos (ALVES, 2016, p. 29).

Entretanto, de acordo com o Memorial da Democracia, embora inicialmente Ruanda fosse colônia Alemã, passou a ser território tutelado pela Liga das Nações a partir do momento em que a Alemanha perdeu a Primeira Guerra Mundial. E em 1919 o território passou a ser administrado pela Bélgica, mesmo que tivesse um povo e governo próprios.

Assim, com a transferência da tutela do território Ruandês para a Bélgica, os europeus tiraram essa característica democrática da figura do *mwami*, colocando os tutsis no poder por vislumbrarem neles uma compleição mais aristocrática, tornando um território anteriormente coeso em um barril de pólvora pronto para estourar (MENDONÇA, 2013, p. 306 e 307).

Após terminada a Segunda Grande Guerra os hutus deram início a movimentos que buscavam revolução, com a finalidade de sobrepujar os tutsis e de fazer com eles o mesmo que foi feito a si próprios, e não buscando a igualdade. Em 1960 aconteceu o golpe de Estado com a liderança do Coronel Guy Logiest, o qual substituiu os chefes

políticos que anteriormente eram tutsis por lideranças hutus. Tal fato se consolidou após as eleições realizadas nos três meses posteriores, em que 90% dos cargos de liderança foram compostos por hutus (ALVES, 2016, p. 31).

Após a tomada do poder por parte dos hutus, os tutsis viram-se obrigados a se exilar, buscando proteção em países vizinhos. Ruanda então, em pleno início do conflito, obteve status de República, com a Bélgica reconhecendo sua independência em 1962 e tirando suas tropas daquele território, o que propiciou aos hutus que pudessem amplificar a perseguição aos tutsis (MARTINEZ; LUIZATO, 2022, p. 43).

De acordo com o Observatório de Crises Internacionais (2021), nos anos seguintes, embora os hutus estivessem no poder, as perseguições de tutsis aconteciam e suas mortes também, levando a criação de diversos grupos que buscavam o fim do conflito, entre eles a FPR - Frente Patriótica Ruandesa. Em 1º de outubro de 1990, a FPR declarou guerra ao governo, dando a justificativa perfeita para o massacre tutsi que se iniciou. Para Penachioni (2015, p. 130), “mesmo não havendo nenhuma batalha, foi o pretexto perfeito para incitar o ódio contra os tutsis no país: quem não fosse hutu, era cúmplice da FPR”.

Nos meses seguintes diversos conflitos aconteceram, com a Bélgica apoiando os tutsis que havia colocado no poder outrora, e a França apoiando o governo hutu, sob a justificativa de apoiar um país que falava a mesma língua, quando na verdade era a principal fornecedora de armas para Ruanda, e assim tinha interesse que o conflito perdurasse para continuar lucrando (MENDONÇA, 2013, p. 311).

Em 1993 foi assinado o acordo de Arusha entre o governo Ruandês, chefiado por Habyarimana, e a FPR, que prometia um cessar-fogo entre ambos. Em 12 de março do mesmo ano foi aprovada a resolução 812 do Conselho de Segurança da ONU que convocava ambos a respeitarem o cessar-fogo negociado. Na sequência, considerando a insatisfação da liderança hutu com o acordo assinado, o Conselho de Segurança “aprovou a Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR), que tinha como objetivo a observação da implementação dos acordos anteriormente aprovados” (ALVES, 2016, p. 40 a 42).

Todavia, mostrou-se posteriormente com os números do Relatório da ONU de 2008 que a UNAMIR tinha seu poder de ação limitado em razão de não poder fazer uso de força de modo a garantir a segurança do povo e das próprias tropas enviadas para a missão. Com o avançar do conflito as forças da UNAMIR foram retirando-se pouco a pouco, ao passo em que demonstrava-se cada vez mais difícil uma solução

para o conflito pois não havia entendimento entre o governo e a FPR. Em 17 de fevereiro de 1994 o CSNU declarou que a UNAMIR funcionaria plenamente apenas com um consenso mínimo entre as partes, sendo que estas não apresentavam qualquer intenção de aproximação pacífica para negociações que buscassem a proteção da população civil (MARTINEZ; LUIZATO, 2022, p. 49).

O general canadense Romeo Dallaire, comandante da UNAMIR, tentou por diversas vezes alertar a ONU sobre os preparativos que aconteciam para o extermínio dos tutsis. Dellaire de início buscou que no mandato da UNAMIR fosse incluído o desarmamento dos extremistas, cuja resposta foi negativa. Posteriormente objetivou a invasão do esconderijo de armas do governo, recebendo resposta negativa novamente. Sua orientação era para contatar as embaixadas estadunidense, francesa e bélga, bem como o presidente Habyarimana, porém, sem nada que pudesse evitar que a situação se agravasse mais (ALVES, 2016, p. 42).

Penachioni (2015, p. 131) assevera que o estopim para o genocídio que se sucedeu foi a morte de Habyarimana. Colocando a responsabilidade sobre o ataque ao então presidente na FPR e na UNAMIR, os hutus depararam-se com o momento e justificativa perfeitas para o início da devastação. Nesse sentido afirma Araújo (2012, p. 50):

[...] o fator desencadeador do genocídio deu-se em 6 de abril de 1994, quando o avião no qual estavam o presidente ruandês, Juvenal Habyarimana, e o presidente do Burundi, Cyprien Ntaryamira, foi derrubado enquanto sobrevoava a capital de Ruanda, Kigali. Assim que a notícia da morte do presidente Hutu foi anunciada na rádio, um toque de recolher foi decretado e milícias hutus e soldados do governo formaram barreiras por todas as estradas, e logo foi declarada a guerra contra a etnia tutsi.

Contrária às necessidades em razão do que estava acontecendo, a Resolução 912 aprovada pelo CSNU em 21 de abril de 1994, reduziu o número total de agentes da UNAMIR em 90%, solicitando ainda a retirada imediata dos agentes de Ruanda, restando apenas 270 soldados da UNAMIR do país (MARTINEZ; LUIZATO, 2022, p. 51).

Mendonça (2013, p. 315) credita essa resolução aos Estados Unidos, visto que por conta do sofrido na Somália em 1993, onde 18 militares norte-americanos foram mortos, havia publicado uma decisão presidencial que apontava motivos para que os Estados Unidos não se envolvessem em missões de paz da ONU. Isso comprovou-

se quando, em maio de 1994, os Estados Unidos conseguiram impor restrições ao envio de 5.500 homens a Ruanda após a aprovação do Conselho de Segurança, fazendo com que isso fosse feito lentamente e agravando ainda mais o genocídio que estava acontecendo no país.

Embora deva-se aos Estados Unidos os créditos pela Resolução 912, outro membro-permanente do CSNU também pode ser creditados pelo genocídio que aconteceu, a França. A França prestava apoio militar, dirigia o controle de tráfego aéreo, atuava nos interrogatórios e em missões contra as invasões da FPR, tudo em auxílio ao governo ruandês, além dos armamentos que enviava ao país. Ruanda tornou-se o terceiro país africano que mais importava armas, tendo importado mais de 580 mil machetes da China entre janeiro de 1993 e março de 1994 com o financiamento da França (ARAÚJO, 2012, p. 57).

Em seguida, novas resoluções foram aprovadas em uma tentativa de remediar o erro cometido, dentre elas a Resolução 929 de 22 de julho de 1994 que criou a chamada Operação Turquesa e que foi liderada pela França ante às inúmeras críticas que o país europeu vinha sofrendo. Entretanto, em vez de auxiliar na resolução do conflito, apenas propiciou que esse perdurasse ao criar bolsões em que os atacantes hutus pudessem se esconder, fato esse que foi entendido posteriormente como sendo a intenção da França, que conseguiu levar parte dos agressores hutus para se refugiarem no Zaire, onde continuaram a praticar nos campos de refugiados o que vinham fazendo em Ruanda (ALVES, 2016, p. 48 a 50).

Pode-se concluir que a ação dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU e sua inércia, retardamento ou empecilho na tomada de decisões do CSNU levou a decisões resultantes em uma tragédia sem precedentes, ceifando 1 milhão de vidas e destruindo milhares de famílias, demonstrando como o poder consolidado na mão de poucos e sem a chance de questionamento pode ser debilitante para toda a sociedade internacional.

De modo a complementar o paralelo traçado, é importante analisar se os erros cometidos em Ruanda em 1994 continuam acontecendo. Sendo assim, a situação entre Israel e Palestina é um exemplo perfeito do que está acontecendo atualmente e do envolvimento do Conselho de Segurança na perpetuação do conflito.

Israel e Palestina e a incapacidade de tomada de decisões do Conselho de Segurança da ONU

O recente desdobramento do conflito entre Israel e Palestina demonstra como as decisões políticas do Conselho de Segurança interferem na resolução dos conflitos internacionais. Para tanto, basta uma análise mais atual do conflito, sem necessidade de grandes contextualizações, uma vez que apenas com o que está acontecendo atualmente é possível compreender a postura do Conselho.

Para Garcia (2013, p. 55 e 56) existem várias controvérsias acerca do Conselho de Segurança e seu papel na Organização das Nações Unidas como um garantidor da paz, estando entre elas a sua atuação primordial para a admissão de novos Estados-membros na ONU.

O autor destaca que um exemplo atual disso é referente ao conflito envolvendo a Palestina e Israel, tendo Israel ingressado como Estado-membro em 1949 após recomendação do Conselho, enquanto a Palestina solicitou formalmente em 2011 seu ingresso na Organização, o que ainda não foi decidido, sendo essa uma das principais situações não resolvidas, o que dificulta a resolução do conflito existente entre os dois países até hoje (GARCIA, 2013, p. 56).

Tudo foi ainda mais agravado com os acontecimentos do dia 7 de outubro de 2023, quando o grupo extremista Hamas atacou Israel de surpresa e reivindicou o ataque de forma conjunta com o Jihad Islâmico, Hezbollah do Líbano e Houthis do Iêmen. Na reivindicação da investida o Hamas declarou o início de uma ação visando a recuperação de território, defendendo, juntamente com os outros grupos que reivindicam a ofensiva, “a criação do Estado palestino sem a existência de Israel” (DALMÁZ, 2023).

Em razão da incapacidade do Conselho de Segurança em tomar decisões quanto ao conflito e à necessidade de um cessar-fogo, visto que os membros permanentes estão mais preocupados em responsabilizar apenas um ou o outro lado e, nesse sentido, vetaram quatro possíveis resoluções com força obrigatória para determinar um armistício, a Assembléia Geral da ONU foi forçada a realizar sessão especial de emergência em 26 de outubro de 2023 para discutir no tocante ao conflito, aprovando-se uma resolução “pedindo um cessar-fogo imediato e exigindo o cumprimento do direito internacional humanitário” (NAÇÕES UNIDAS, 2023).

Destaca-se que as sessões especiais de emergência da Assembléia Geral ocorrem quando o CSNU chega a um impasse e podem ser convocadas a qualquer momento por um Estado-membro da ONU. Entretanto, embora as resoluções da

Assembleia Geral não fiquem a mercê de um veto, bastando a maioria de dois terços dos votos para serem aprovadas, elas não possuem força vinculante, ou seja, não são obrigatórias, restringindo-se a fazer recomendações às partes, enquanto as resoluções do CSNU obrigam os Estados-membros a cumprí-las (NAÇÕES UNIDAS, 2023).

Desse modo, mesmo que a resolução aprovada na sessão especial de emergência deva ser reconhecida como uma forma da sociedade internacional buscar pelo fim do conflito, a inépcia dos membros permanentes é pungente, afinal preferem brigar por seus interesses particulares a tomarem decisões levando em consideração as vidas das pessoas. Até o presente momento milhares de pessoas, entre civis e militares, foram mortos, e milhões de pessoas foram obrigadas a deixar suas casas em busca de abrigo, fato que só se agrava cada vez mais com o passar do tempo e que poderia ser evitado se o Conselho de Segurança cumprisse seu papel e zelasse pela paz e segurança daqueles que mais necessitam.

A necessidade de reforma do Conselho de Segurança da ONU

A necessidade de uma reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas vem sendo discutida de forma abrangente há bastante tempo, por diversos grupos e países, e, conforme demonstrado nesta pesquisa, motivos para essas discussões não faltam.

Primeiramente, verifica-se que o número de assentos no órgão representa apenas 7,7% da composição da ONU, enquanto inicialmente representava 22%. Isso considerando que originalmente eram 11 membros do CSNU para 51 membros da ONU e atualmente são 15 membros do Conselho para 193 membros da ONU. Dessa maneira, em que pese o número de Estados-membros da ONU tenha quase quadruplicado, a representatividade que o CSNU possui apenas diminuiu (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2021).

Para Jubilut et al (2016, p. 1273), a ONU bem como sua predecessora, a Liga das Nações, foram modeladas pelos países que venceram a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, ou seja, “à imagem e semelhança das correlações de força dos Estados que triunfaram”. Sendo em suma os mesmos vencedores em ambos os casos, apenas em momentos históricos diferentes, consagrando os Estados Unidos em sua ascensão, o surgimento da URSS e a submissão da Europa frente às duas

potências. Afirma ainda que “não surpreenderia notar que o Conselho de Segurança tenha acumulado tanto poder e que este seja distribuído de modo tão desigual entre seus membros. Quem pode legisla; e quem está alijado submete-se ou resiste”.

Ao longo dos anos, inúmeras tentativas de reforma foram feitas pelos Estados-membros da ONU, com apenas uma pequena vindo a ter sucesso por meio da ratificação da Resolução 1991 da Assembleia Geral em 1995 pelo Conselho de Segurança, que aumentou o número de membros não-permanentes de 6 para 10 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2021).

Silva e Filho (2020, p. 18 e 19) afirmam que o direito de veto é a causa mais significativa da incapacidade do CSNU, em razão de ter sido criado como algo excepcional e não devendo ser usado excessivamente de forma a bloquear ações importantes do órgão. Apenas entre 1945 e 2019 o veto foi usado 285 vezes, e “a realidade é pior do que os números, visto que muitas outras resoluções nunca foram votadas por causa da ameaça de um ou mais membros permanentes de poderem vetar”. De acordo com os autores o poder de veto promove a impunidade dos cinco membros permanentes, pois “é uma forma institucionalizada dos “Cinco Grandes” violarem o direito internacional e os torna virtualmente imunes a punições”.

Diversas propostas de reforma do Conselho de Segurança já foram apresentadas, porém, todas elas encontraram obstáculos nos membros permanentes. Por exemplo, a China recusa qualquer proposta que envolva o ingresso do Japão como membro-permanente, já os Estados Unidos rejeitam toda proposta que não tenha o Japão como membro permanente e, ainda, que apresente a Alemanha como membro-permanente. Ademais, uma reforma “dificilmente envolverá a questão do veto por razões óbvias: todos os membros permanentes são contra a sua extensão” (BRIGIDO, 2010, p. 231 a 233).

Destarte, a reforma tem como centralidade o aumento do número de cadeiras no Conselho de Segurança da ONU, isso implica, em parte, na relativização do poder, todavia, esse poder é ainda dominado por poucas nações como os Estados Unidos, a Rússia e a China, ou seja, por mais que as reformas resultem no aumento de membros isso não garante uma mudança significativa no CSNU, uma vez que o poder continuaria nas mãos dos mais influentes.

Além disso, há um consenso internacional acerca da necessidade de reforma do Conselho de Segurança da ONU, com inúmeras propostas e nenhuma ação, afinal, os cinco membros permanentes têm medo de perder o poder que possuem, o que

apenas dificulta, quando não impede, o trabalho de manutenção da paz e da segurança internacional por parte do CSNU.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente artigo foi compreender se uma reforma do Conselho de Segurança da ONU é necessária em razão de sua atuação perante os conflitos internacionais, analisando o contexto histórico da Liga das Nações, bem como da Organização das Nações Unidas; a função e importância do Conselho de Segurança para a paz e a segurança internacional; e a atuação do órgão em conflitos internacionais como o genocídio acontecido em Ruanda em 1994 e o conflito entre Israel e Palestina.

Foi possível entender que a ONU, assim como a Liga das Nações, foi criada pelos vencedores da Primeira e da Segunda Guerra, que por ventura são, em maioria, os mesmos países. Dessa forma, a Liga das Nações e a ONU foram criadas de acordo com os ideais desses Estados, que exerciam grande influência internacional.

Da mesma forma aconteceu a criação do Conselho de Segurança, com as cinco maiores potências da época, Estados Unidos, Inglaterra, França, Rússia e China, determinando como aconteceria a nova ordem mundial pós-guerra, exercendo suas vontades sobre todos os outros da forma como bem entendessem sob a proteção de suas posições no CSNU.

Verificou-se que enquanto o Conselho de Segurança tem como função garantir a paz e segurança internacional, essa função é subjugada pelos interesses dos cinco membros permanentes que fazem uso do poder de veto a seu bel prazer, considerando apenas seus próprios interesses e ignorando as vidas que deveriam proteger.

Ao estudar o genocídio acontecido em Ruanda em 1994 ficou evidente como a postura do CSNU é falha, afinal, não bastasse toda a interferência da França durante todo o conflito, propiciando inclusive a perpetuação dele enquanto um fim poderia ser alcançado, a Resolução 912 foi o cheque-mate para demonstrar a inépcia do Conselho em proteger a população, afinal, reduzir 90% das tropas da UNAMIR não poderia resultar em outra coisa que não o genocídio que se seguiu e vitimou cerca de um 1 milhão de pessoas.

Do mesmo modo, acompanhar a situação que está acontecendo atualmente entre Israel e Palestina, que poderia ter sido remediada há muito tempo se o CSNU tomasse uma posição e que foi agravada recentemente com a ofensiva do Hamas em 7 de outubro, demonstrou como passados todos esses anos desde o genocídio em Ruanda, o Conselho de Segurança ainda não apresentou melhoria

Em que pesem as tentativas de mediação e cessar-fogo por parte da comunidade internacional, o CSNU, que deveria ser o principal interessado na resolução do conflito, não consegue chegar a uma posição, visto que a cada nova tentativa, Rússia ou Estados Unidos usam o poder de veto para barrar as intenções de restabelecer a paz e cessar com as mortes.

Portanto, ficou claro que uma reforma do Conselho de Segurança da ONU é necessária, pois a comunidade internacional não pode ficar à mercê das escolhas particulares dos cinco membros permanentes do CSNU, que tendo poderes para impedir que conflitos se agravem e mortes aconteçam, não o fazem, preferindo perpetuar guerras sem sentido a cumprir com seu papel de garantir a paz e a segurança internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Thassio Soares Rocha. **Genocídio: O Conselho de Segurança da ONU nos casos de Ruanda e Darfur**. Marília: UNESP, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/items/048f1abe-271f-408d-8294-31aee845da5e>>. Acesso em: 16 out 2023.

ARAUJO, Cintia Ribeiro de. **O genocídio de Ruanda e a dinâmica da inação estadunidense**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10-dissertacoes/3624-o-genocidio-de-ruanda-e-a-dinamica-da-inacao-estadunidense>>. Acesso em: 5 nov. 2023.

BARACUHY, Braz. **Vencer ao perder: a natureza da diplomacia brasileira na crise da Liga das Nações (1926)**. Brasília: Funag, 2005.

BOEL, Jens. **A Liga das Nações: um sonho universal que resistiu ao teste do tempo**. Unesco, 2020-1. Disponível em: <<https://pt.unesco.org/courier/2020-1/liga-das-nacoes-um-sonho-universal-que-resistiu-ao-teste-do-tempo>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRIGIDO, Eveline Vieira. **O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente.** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em: <<https://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/9-teses/1363-o-brasil-e-a-reforma-do-conselho-de-seguranca-da-onu-estrategias-da-diplomacia-brasileira-para-a-obtencao-de-um-assento-permanente>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

DALMÁZ, Mateus. **Conflito entre Israel e Palestina em 2023: um mês de ataques na Faixa de Gaza. Por que continuam? E a ONU?** UNIVATES, 7 nov. 2023. Disponível em: <<https://www.univates.br/noticia/34473-conflito-entre-israel-e-palestina-em-2023-um-mes-de-ataques-na-faixa-de-gaza-por-que-continuam-e-a-onu>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Conselho de Segurança das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2013.

GOV.BR - Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil e a Reforma do CSNU.** <<https://www.gov.br/mre/pt-br/Brasil-CSNU/o-brasil-e-a-reforma-do-csnu>>. Acesso em: 12 nov. 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra et al. **A ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas.** Boa Vista: Editora da UFRR, 2016.

MARTINEZ, Elias David Morales; LUIZATO, Marina. **Análise do Papel da UNAMIR e sua incongruência na Guerra Civil de Ruanda (1993 - 1996).** Revista Conjuntura Global, v. 11, n. 2, p. 41-59, 2022. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/download/84635/47545>>. Acesso em: 5 nov. 2023.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **África - Ruanda 1962.** Disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/africa/rw#:~:text=Ap%C3%B3s%20a%20Primeira%20Guerra%20Mundial,Ruanda%20e%20seu%20vizinho%20Burundi.>> Acesso em: 29 out. 2023.

MENDONÇA, Marina Gusmão. **O genocídio em Ruanda e a inércia da comunidade internacional.** Brazilian Journal of International Relations, Marília, SP, v. 2, n. 2, p. 300–328, 2013. Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/3194>>. Acesso em: 29 out. 2023>.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **A Carta das Nações Unidas.** Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91220-carta-das-na%C3%A7%C3%B5es-unidas#:~:text=Voc%C3%AA%20pode%20baixar%20a%20Carta%20da%20ONU%20em%20PDF%20clicando%20aqui.&text=A%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas%20foi%20assinada%20em%20S%C3%A3o%20Francisco,de%20outubro%20daquele%20mesmo%20ano.>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

NAÇÕES UNIDAS - Centro Regional de Informações para a Europa Ocidental. **História da ONU.** Disponível em: <<https://unric.org/pt/historia-da-onu/>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

NAÇÕES UNIDAS - Centro Regional de Informações para a Europa Ocidental. **Órgãos da ONU.** Disponível em: <<https://unric.org/pt/orgaos-da-onu/>>. Acesso em 23 ago. 2023.

NAÇÕES UNIDAS - Centro Regional de Informações para a Europa Ocidental. **Paz e segurança.** Disponível em: <<https://unric.org/pt/paz-e-seguranca/>>. Acesso em 24 set. 2023.

NAÇÕES UNIDAS - Centro Regional de Informações para a Europa Ocidental. **Quais são os membros do Conselho de Segurança da ONU e como são eleitos?** Disponível em: <<https://unric.org/pt/quais-sao-os-membros-do-conselho-de-seguranca-da-onu-e-como-sao-eleitos/>>. Acesso em 28 ago. 2023

NAÇÕES UNIDAS - ONU News. **O que é uma sessão especial de emergência da Assembleia Geral da ONU?** Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2023/11/1822912>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

OBSERVATÓRIO DE CRISES INTERNACIONAIS. **O Genocídio em Ruanda e a Atuação Internacional.** Disponível em: <<https://sites.ufpe.br/oci/2021/06/07/o-genocidio-em-ruanda-e-a-atuacao-internacional/#>>. Acesso em: 29 out. 2023.

PENACHIONI, Júlia B. **O massacre na República de Ruanda de 1994: um genocídio relatado por Philip Gourevitch.** Sinais - Revista de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, v. 2, n. 18, p. 128 a 132, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/sinais/article/view/9519>>. Acesso em: 5 nov. 2023.

PONTES, Kassius Diniz da Silva. **Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o CSNU e os seus métodos de trabalho.** Brasília: FUNAG, 2018.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. **O Brasil e as Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2013

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais.** 4. ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005.

SILVA, Eduardo Pinheiro Granzotto; FILHO, Newton Tavares. **A eficácia do Conselho de Segurança das Nações Unidas e as perspectivas de reforma.** Revista da Escola Superior de Guerra, v. 35, n. 75, p. 13 a 26, out./dez. 2020. Disponível em: <<https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1191>>. Acesso em: 12 nov. 2023.

UNIC Rio de Janeiro – Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil. **Países-membros.** Disponível em: <<https://unicrio.org.br/conheca/paises-membros/#:~:text=A%20ONU%20possui%20hoje%20193%20Pa%C3%A9ses%20membros.>> Acesso em 28 ago. 2023.