

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JEAN FELIPE SCARPETTA DE MORAES

**A EFETIVIDADE DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS
NAÇÕES UNIDAS (ONU)**

**Curitiba
2007**

JEAN FELIPE SCARPETTA DE MORAES

A EFETIVIDADE DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS
NAÇÕES UNIDAS (ONU)

Monografia apresentada como requisito parcial à
conclusão do Curso de Direito, Setor de Ciências
Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.^a Vera Cecília Abagge de Paula

CURITIBA
2007

RESUMO

A efetividade do Direito em geral é assunto de grande relevância prática; refere-se ao real cumprimento das normas jurídicas. No Direito Internacional, a questão suscita uma série de questionamentos. Atualmente, aceita-se a juridicidade do Direito Internacional. As organizações internacionais detêm personalidade jurídica internacional e figuram entre os destinatários das normas desse ramo do Direito. As organizações internacionais detêm capacidade jurídica de Direito Internacional, interagindo na sociedade internacional inclusive por meio de atos unilaterais. Os atos unilaterais, preenchidas certas condições, constituem fonte de Direito Internacional. Quando obrigatórios, os atos unilaterais imputam deveres aos seus destinatários, independente de assentimento específico. Quando obrigatórios, os atos são dotados, a princípio, de plena efetividade. O Conselho de Segurança das Nações Unidas emite decisões obrigatórias (resoluções). Há fatores alheios a questões técnico-jurídicas que podem afetar a efetividade dos atos unilaterais. Tais fatores são visíveis no âmbito do Conselho de Segurança. O Conselho de Segurança é órgão político. Na política, estão em jogo o poder e os interesses dos diversos Estados. Para tornar efetivas as suas decisões, o Conselho de Segurança depende dos Estados, membros da ONU.

Palavras-chave: Efetividade. Obrigatoriedade. Resoluções. Decisões. Conselho de Segurança. Organização das Nações Unidas. ONU.

ABSTRACT

The effectiveness of the law is matter of great practical relevance; refers to the real fulfillment of the law. In International Law, the issue raises a number of questions. Currently, it is accepted the existence of International Law. International organizations have international legal personality and are among the recipients of the rules of the International Law. International organizations have legal capacity of International Law, interacting in the international society including through unilateral acts. The unilateral acts, in certain conditions, constitute a source of International Law. If obligatory, the unilateral acts attribute duties to the recipients, regardless of specific consent. If obligatory, the acts are endowed with full effectiveness. The Security Council of the United Nations emits obligatory decisions (resolutions). There are factors other than technical and legal issues that may affect the effectiveness of unilateral acts. These factors are visible in the framework of the Security Council. The Security Council is a political organ. In politics, the power and the interests of the various states stand out. To make effective its decisions, the Security Council depends on the countries, members of the UN.

Keywords: Effectiveness. Obligation. Resolutions. Decisions. Security Council. United Nations. UN.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 O DIREITO INTERNACIONAL	3
2.1 ASPECTOS BÁSICOS	3
2.1.1 <i>Breves apontamentos históricos</i>	3
2.1.2 <i>Definição</i>	4
2.2 A EXISTÊNCIA DO DIREITO INTERNACIONAL	6
2.2.1 <i>Negadores do Direito Internacional</i>	6
2.2.2 <i>Afirmadores do Direito Internacional</i>	8
2.2.3 <i>Considerações finais acerca da existência do Direito Internacional</i>	10
2.3 A EFETIVIDADE DO DIREITO INTERNACIONAL	12
2.3.1 <i>A Noção de efetividade para o Direito em geral</i>	12
2.3.2 <i>Juridicidade e efetividade do Direito Internacional</i>	13
2.3.3 <i>Senso comum: a inefetividade do Direito Internacional</i>	15
2.3.4 <i>A efetividade do Direito Internacional à luz de suas características</i>	17
2.3.4.1 <u>A obrigatoriedade</u>	18
2.3.4.2 <u>A questão do consentimento</u>	19
2.3.4.3 <u>O policentrismo</u>	22
2.3.4.4 <u>A sanção e a ausência de poder central</u>	23
3 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	34
3.1 BREVE HISTÓRICO	34
3.2 DEFINIÇÃO	38
3.3 PERSONALIDADE E CAPACIDADE INTERNACIONAIS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	41
3.4 OS ATOS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS ENQUANTO FONTES FORMAIS DE DIREITO INTERNACIONAL	47
3.5 CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS DECISÓRIOS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS QUANTO À SUA OBRIGATORIEDADE	51
4 A EFETIVIDADE DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS	54
4.1 O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU: IMPORTÂNCIA, COMPOSIÇÃO, FUNÇÃO, ATRIBUIÇÕES, MODO DE TOMADA DE DECISÕES, FUNCIONAMENTO E ESTRUTURA	54
4.1.1 <i>Composição</i>	55
4.1.2 <i>Função e atribuições</i>	56
4.1.3 <i>Tomada de decisões</i>	59
4.1.4 <i>Funcionamento e estrutura</i>	63
4.2 A EFETIVIDADE DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA	64
4.2.1 <i>Considerações preliminares</i>	64
4.2.2 <i>A efetividade das resoluções do Conselho de Segurança</i>	66
4.2.2.1 <u>A obrigatoriedade e a efetividade das resoluções do Conselho de Segurança</u>	66
4.2.2.1.1 <i>A Carta das Nações Unidas</i>	66
4.2.2.1.2 <i>A jurisprudência da Corte Internacional de Justiça</i>	67
4.2.2.1.3 <i>A doutrina</i>	69
4.2.2.1.4 <i>Considerações finais acerca da obrigatoriedade do Direito Internacional</i>	74

<u>4.2.2.2 Fatores “atenuantes” da efetividade das resoluções do Conselho de</u> <u>Segurança</u>	75
4.2.2.2.1 A natureza política do Conselho de Segurança e a disparidade de forças entre os Estados	75
4.2.2.2.2 A precariedade dos mecanismos de efetivação das decisões	79
4.2.2.2.3 A legitimidade das resoluções	83
<u>4.2.2.3 O descumprimento de resoluções do Conselho de Segurança das Nações</u> <u>Unidas</u>	86
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS	97
OBRAS CONSULTADAS	99

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia destina-se à análise da efetividade das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O intenso desenvolvimento dos meios de comunicação ocorrido, em especial, nas últimas décadas, tem seus reflexos também no âmbito das relações internacionais. Notícias sobre acordos, tensões, conflitos, enfim, sobre entendimentos e desentendimentos na esfera internacional, fazem parte de nosso cotidiano.

Nesse sentido, não raro tem-se conhecimento de descumprimentos de decisões tomadas pela ONU, levados a cabo por seus próprios membros. De certo, tais “desobediências” podem gerar conseqüências desfavoráveis a quem as pratica. Por vezes, entretanto, tem lugar a mera impunidade do descumpridor da decisão.

É justamente esta última hipótese, a da impunidade, que revela com mais clareza a importância do tema objeto do presente trabalho: se se reconhece, por um lado, que a resolução de uma organização internacional é de cumprimento obrigatório¹ para seus destinatários e se constata, por outro lado, que ela pode, em certos casos, ser infringida sem que seja aplicada qualquer sanção ao violador, então qual a sua *efetividade*? Essa é a questão a ser analisada no presente trabalho, mais precisamente no que diz respeito ao Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a principal problemática que se impõe na análise da questão da efetividade das decisões do Conselho de Segurança da ONU é a da obrigatoriedade das mesmas. Como veremos em momento apropriado, importantes doutrinadores apontam as decisões das organizações internacionais como fonte de Direito Internacional, o que pressupõe reconhecê-las, em *alguns* casos como obrigatórias para seus destinatários.

Ao mesmo tempo, no entanto, nota-se que a execução das decisões – ou seja, o ato de fazer acontecer, na prática, o que foi determinado pela ONU – nem sempre é possível, por diversos fatores.

¹ Questão que será devidamente discutida em momento oportuno; aceite-se, por ora, a afirmação.

Ora, se existe uma decisão, mas não há como cumpri-la, a própria decisão, não raro, perde sua razão de ser e a organização da qual ela emanou – no nosso caso específico, a ONU – sofre um notório déficit em seu poder e credibilidade.

Abandonando o prisma estritamente jurídico, vê-se que outras questões se relacionam com a questão da efetividade (ou da falta de efetividade) das decisões da ONU. Em especial, podemos citar a questão do poder – notadamente o econômico e o bélico – como fator que, na prática, acaba por autorizar o descumprimento do Direito Internacional.

Quanto à sua estrutura, o presente trabalho é composto por três grandes partes, uma destinada ao tratamento do Direito Internacional como um todo, outra dedicada às organizações internacionais e uma última voltada à efetividade das resoluções do Conselho de Segurança. As duas primeiras partes servem para preparar o terreno para as considerações a serem feitas na terceira e última parte.

2 O DIREITO INTERNACIONAL

2.1 ASPECTOS BÁSICOS

2.1.1 Breves apontamentos históricos

Em termos abstratos, pode-se admitir a existência do Direito Internacional desde tempos muito remotos, quando do primeiro “relacionamento entre grupos humanos organizados, desde que autônomos e de algum modo diferenciados entre si”². Trata-se da aplicação da característica da *indispensabilidade* do Direito³ – expressa no aforismo *ubi societas, ibi jus* – especificamente ao Direito Internacional.

Em termos concretos, há marcos históricos a partir dos quais é possível traçar o surgimento e a evolução do Direito Internacional. Nesse sentido, costuma-se analisar o desenvolvimento desse ramo do Direito à luz das tradicionais fases históricas (Antiguidade, Idade Média, Idade Moderna, Idade Contemporânea), tomando por referência, em especial, os seguintes acontecimentos:

- 1) o primeiro tratado internacional de que se tem conhecimento (celebrado no ano de 3100 a.C. pelo senhor da cidade-estado de Lagash e os representantes de Umma, ambas situadas na Mesopotâmia, com intermediação de Mesilin, Rei de Kish);
- 2) a Paz de Vestefália (1648);
- 3) a Revolução Francesa (1789);
- 4) o Congresso de Viena (1815);
- 5) a Primeira Guerra Mundial (1914-1918);

² SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 23.

³ “o direito é imprescindível a toda a sociedade. [...] De facto, o homem aspira à ordem. Em qualquer grupo que se forme, mesmo accidental, logo se esboça uma ordenação de condutas. Por isso, não encontramos sociedade sem direito. Pode a determinação deste dentro da ordem ética global da sociedade suscitar historicamente dificuldades, ou por estar confundido na vida familiar, ou porque toda a ordem reveste carácter sacral, ou por qualquer outra razão. Mas o direito está lá, estruturando a sociedade, de tal modo que se o direito faltasse isso significava a dissolução daquela sociedade.” ASCENSÃO, José de Oliveira. *O Direito – Introdução e Teoria Geral: Uma Perspectiva Luso-Brasileira*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, p. 32.

- 6) a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Para o presente trabalho, merece destaque a Paz de Vestefália, congresso internacional no qual foram reunidos tratados previamente negociados (um entre Espanha e Holanda; outro entre o Sacro Império Romano-Germânico, França e Suécia), para formarem o Ato Geral de Vestefália.

A Paz de Vestefália pôs fim à Guerra dos Trinta anos (1618-1648) – “da qual fez parte a maioria das nações européias”⁴ – e consagrou a soberania dos Estados, bem como a igualdade jurídica entre eles⁵ (além de ter gerado outras conseqüências de ordem geopolítica que, para esta monografia, são de menor importância).

A doutrina considera tal acontecimento histórico, juntamente com os ensinamentos de Hugo Grócio (1583-1645), o marco inicial do Direito Internacional como ciência, a partir de então objeto de estudo sistematizado.

Resta compreender, então, o que exatamente vem a ser esse Direito Internacional, agora elevado ao *status* de ciência.

2.1.2 Definição

São inúmeras as definições do Direito Internacional propostas pela doutrina e é natural que elas variem de acordo com o tempo, acompanhando o intenso desenvolvimento do Direito Internacional. Nesse sentido, o grande diferencial dos conceitos apresentados pelos doutrinadores a partir do século XX, em relação às definições anteriores, está na ampliação dos chamados *sujeitos de Direito Internacional*: antes apenas os Estados; agora não só eles.

⁴ SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 23.

⁵ SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 23.

A concepção de Estados soberanos e juridicamente iguais se faz presente até hoje: “Quanto aos Estados, eles interagem na referida sociedade internacional obedecendo às regras de convivência prescritas no sistema normativo jurídico internacional, baseado sobre os princípios de soberania (hoje não mais entendida naquele sentido indivisível e indelegável da teoria clássica) e da igualdade.” FONSECA, José Roberto Franco. Especificidades das Regras Jurídicas Internacionais. In: CASELLA, Paulo Borba (Coord.). *Dimensão Internacional do Direito*: estudos em homenagem a G. E. do Nascimento e Silva. São Paulo: LTr, 2000. p. 204.

Como exemplos da concepção mais antiga (estritamente estatal), podemos citar as seguintes definições, trazidas à baila por Celso D. de Albuquerque Mello:

- “é o conjunto de regras que determinam os direitos e os deveres dos respectivos Estados nas suas relações mútuas’ (Fauchille)”⁶;
- “O D. Internacional se reduz às relações dos Estados e é o produto da vontade destes mesmos Estados’ (Bourquin).”⁷

De outro lado, como definições mais condizentes com o atual cenário internacional (no qual se observa o pluralismo de sujeitos internacionais), vale mencionar as que seguem:

- “conjunto de normas jurídicas que regulam as relações mútuas dos Estados e, subsidiariamente as das demais pessoas internacionais, como determinadas organizações, e dos indivíduos”⁸;
- “conjunto de princípios e regras, de natureza jurídica, que disciplinam os membros da sociedade internacional, ao agirem numa posição jurídico-pública, no âmbito de suas relações internacionais”⁹;
- “ramo do Direito Público que estuda os princípios, normas ou regras que regem as relações (direitos e deveres) dos sujeitos (agentes ou atores) da sociedade internacional.”¹⁰

A definição de Hildebrando Accioly, já mencionada, é corroborada por Ricardo Seitenfus e Deisy Ventura, que a reproduzem com pequenas alterações, nos seguintes termos: “conjunto de princípios ou regras destinados a reger os direitos e deveres internacionais, tanto dos Estados ou outros organismos análogos, quanto dos indivíduos.”¹¹

⁶ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 67.

⁷ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 67.

⁸ ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. 14. ed. rev. por Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 03.

⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 08.

¹⁰ MEIRA MATTOS, Adherbal. *Direito Internacional Público*. 2. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 03.

¹¹ SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 29.

Por fim, vale mencionar o ensinamento de Michael Akehurst, que pode ser utilizado como uma síntese de tudo quanto se falou no presente tópico:

O Direito Internacional (também conhecido sob a designação de Direito Internacional Público ou Direito das nações) é o ordenamento jurídico que regula as relações entre Estados. Tempos houve em que os Estados eram os únicos titulares de direitos e obrigações de carácter internacional mas, actualmente, o Direito Internacional também atribui por vezes direitos e obrigações às organizações internacionais, às sociedades comerciais e a indivíduos, embora se possa correctamente afirmar que o Direito Internacional se ocupa *primordialmente* dos Estados.¹² (Grifo do autor)

2.2 A EXISTÊNCIA DO DIREITO INTERNACIONAL

2.2.1 Negadores do Direito Internacional¹³

Os doutrinadores denominados *negadores do Direito Internacional* são aqueles que “ora negam a existência de qualquer norma regulamentando a vida internacional [negadores práticos], ora declaram a existência de tais normas mas não as consideram normas jurídicas [negadores teóricos]”¹⁴.

Segundo Jorge Bacelar Gouveia,¹⁵ os argumentos de que tais pensadores se utilizam para fundamentar o ceticismo em relação ao Direito Internacional podem ser classificados do seguinte modo: a) explicações de índole filosófica; b) explicações de índole técnico-jurídica.

Nesse sentido, seriam *explicações de índole filosófica* (a) aquelas que afirmam ser o Estado a suprema forma de associação humana, capaz de “garantir a

¹² AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 01.

¹³ São negadores do direito internacional, segundo Celso D. de Albuquerque Mello: Espinosa, Adolf Lasson, Ludwig Gumplowicz, Anders Vilhelm Lundstedt, John Austin e Júlio Binder. Não há aqui, entretanto, pretensão de exaustividade: “Os autores a serem estudados são apenas alguns dos principais negadores teóricos e práticos.” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 103.

¹⁴ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 103.

¹⁵ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 72-76.

paz entre as pessoas”¹⁶ (perspectiva advinda de Hobbes) e insuscetível de “quaisquer limitações que decorressem de outras estruturas de poder”¹⁷ (influência de Hegel).

As explicações de índole técnico-jurídica (b), por sua vez, são as que “gravitam em torno de alguns aspectos singulares que o mesmo [o Direito Internacional] oferece, acentuando uma perspectiva de enorme contraste com o que se passa no Direito Estadual.”¹⁸ Nesta categoria, portanto, o foco está nas peculiaridades do Direito Internacional, em cotejo com o direito interno. Aqui se insere, em especial, o problema da sanção (sua existência e aplicação) no Direito Internacional, o qual corresponde a um dos principais argumentos negativistas, conforme bem sintetiza Michael Akehurst:

A inexistência de um poder legislativo a nível internacional levou alguns filósofos novecentistas a negar o carácter jurídico do Direito Internacional, mas esta deficiência não é hoje considerada como crucial. **No que os actuais cépticos insistem é na falta de sanções, quer dizer, na falta de um procedimento judicial obrigatório como forma de resolução de conflitos e de uma autoridade executiva centralizada que aplique as sentenças.**¹⁹ (Grifo nosso)

Com efeito, parece que as proposições dos negadores do Direito Internacional via de regra se enquadram numa ou noutra das categorias apresentadas pelo autor português. Dentre tais proposições, vale mencionar as seguintes – expostas por Celso D. de Albuquerque Mello:

Espinosa defendeu que os Estados viviam em verdadeiro estado de natureza e que os próprios tratados subscritos por eles não tinham qualquer valor quando se opunham aos seus interesses.

Adolf Lasson reduz o DI a uma simples relação de força, uma vez que o Estado, sendo um fim em si mesmo, não poderia existir qualquer sistema normativo superior a ele. Os tratados só seriam respeitados enquanto não variasse a relação de forças de que eles são expressão.

Ludwig Gumplowicz sustenta também que o DI também se reduz a uma simples relação de força, porque não existe um sistema coercitivo semelhante ao estatal para impor tais normas. O egoísmo seria o único

¹⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 73.

¹⁷ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 73.

¹⁸ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 74.

¹⁹ AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 07.

princípio regulador da atividade estatal. Admite este autor, todavia, que o progresso venha a tornar possível a existência de um DI.

Anders Vilhelm Lundstedt considera que os Estados agem na vida internacional impulsionados por meros interesses particulares. Não existiria um DI, porque não há um aparelho coercitivo, um poder legislativo e judiciário que atuem de modo regular na vida internacional. Os tratados não teriam obrigatoriedade, porque não existe aparelho coercitivo capaz de lhes impor o respeito.

[...]

John Austin defendeu que as normas internacionais integrariam a moral positiva pelas seguintes razões: a) elas não são jurídicas, porque não se manifestam no seio de uma sociedade organizada; b) elas seriam leis morais porque emanam da opinião pública; c) fariam parte da moral positiva porque, na realidade, elas são aplicadas. [...]

Júlio Binder considera que não existe DI, porque não existe uma comunidade internacional. As normas internacionais são simples regras morais ou são usos internacionais aplicáveis em virtude de uma prática constante.²⁰

Ao contrário de Celso D. de Albuquerque Mello, outros doutrinadores²¹ tratam do tema da existência do Direito Internacional de modo mais superficial limitando-se a mencionar como fator de impugnação à sua existência – por parte dos negadores deste – a ausência de sanção ou a inexistência de um órgão capaz de aplicá-la aos sujeitos internacionais. Ou seja, trabalham apenas aspectos técnico-jurídicos.

Em contraponto aos negadores do Direito Internacional estão aqueles que afirmam a sua juridicidade – e que hoje, pode-se dizer, compõem significativa maioria, senão unanimidade.

2.2.2 Afirmadores do Direito Internacional

A fim de demonstrar o caráter jurídico do Direito Internacional, seus afirmadores se empenham em refutar os argumentos dos negadores.

Primeiramente, pode-se identificar uma crítica de caráter geral que aqueles primeiros dirigem a estes últimos: as proposições dos negadores seriam demasiadamente apegadas à idéia de Estado moderno – e a um de seus aspectos,

²⁰ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 103-104.

²¹ Por exemplo: ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. 11. ed., 11. tir. rev. por Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 02-03. Também: MEIRA MATTOS, Adherbal. *Direito Internacional Público*. 2. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 16.

qual seja o *Direito estatal* – a ponto de não conseguirem enxergar uma realidade existente para além dele. Nesse sentido, assevera Celso D. de Albuquerque Mello que

Na verdade, todos os seus [do Direito Internacional] negadores estão ofuscados pela visão do Estado moderno, bem como pelo direito estatal, esquecendo-se de que eles são o resultado de uma fase histórica e que nem sempre apresentaram as características que têm hoje, ou ainda partem de afirmações *a priori*.²² (Grifo do autor)

No intuito de fazer aqui uma síntese, pode-se dizer que os afirmadores do Direito Internacional pautam seu posicionamento, basicamente, no seguinte:²³

- *existe uma sociedade internacional*, ambiente que extrapola a idéia de Estado – no sentido de que aquela contém este, mas não está a ele restrita;
- em termos quantitativos, a *observância das normas de Direito Internacional* supera a sua inobservância;
- ainda que se afaste a questão da coercibilidade, *os Estados possuem várias razões para respeitar o Direito Internacional* (por exemplo, o interesse em adquirir e conservar a credibilidade perante outros Estados);
- direito interno e Direito Internacional encontram-se em *diferentes estágios de desenvolvimento*, sendo inadequado proceder à comparação entre a efetividade das normas daquele e deste, para fins de constatação de juridicidade ou da falta dela;
- *existem sanções* no Direito Internacional (exemplos: retorsão e represálias);

²² MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 104.

No mesmo sentido, pode-se citar Jorge Bacelar Gouveia: “A exaltação da soberania estadual que está subjacente a esta concepção filosófica geral não tem hoje viabilidade. Mas não podemos cair no extremo oposto de pensar que a soberania estadual se tornou inexistente, pois que tal afirmação também não seria verdadeira. Trata-se, apenas, de encontrar uma linha intermediária de verificação do que pertence ao Direito Internacional e do que pertence ao Direito Interno.” GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 74.

²³ São inúmeros os argumentos colocados pelos afirmadores, de modo que os apontamentos ora realizados têm o objetivo de traçar apenas as suas linhas gerais. Ademais, tendo em vista o tema do presente trabalho, a análise mais detida de alguns dos elementos agora mencionados realizar-se-á quando tratarmos especificamente do problema da efetividade no direito internacional (seção secundária 2.3 desta monografia), eis que os temas *juridicidade* e *efetividade* estão vinculados, como se verá adiante (seção terciária 2.3.2).

- existem órgãos judiciais no âmbito internacional (por exemplo, a Corte Internacional de Justiça), o que indica a existência, em alguma medida, de *mecanismos aptos a aplicar sanções*;

- ainda que não houvesse *sanção* no Direito Internacional, ela (a sanção), por si só, não é elemento capaz de qualificar uma norma como jurídica ou não jurídica (ou seja, de ordem religiosa, moral ou de trato social²⁴);

- a mera *observação da realidade* revela a *inequívoca existência do Direito Internacional* regulamentando uma sociedade internacional (fundamento empírico, portanto).

A partir desses argumentos são combatidos, também, aqueles que se utilizam das mesmas razões dos negadores para concluir que o Direito Internacional existe, mas como um *Direito imperfeito*²⁵ – justamente com fundamento nas suas diferenças em relação ao direito interno.

2.2.3 Considerações finais acerca da existência do Direito Internacional

Com efeito, diante da realidade que se nos apresenta, é difícil a tarefa daqueles que eventualmente ainda queiram sustentar a inexistência do Direito Internacional ou de seu caráter jurídico. Tanto é assim que alguns autores sequer abordam a questão (ao menos não o fazem em tópico específico)²⁶ – provavelmente por tê-la como assente na atualidade – e aqueles que sobre ela versam tratam de deixar claro a duvidosa relevância da discussão para os tempos atuais, diante da obviedade da existência do Direito Internacional. Nesse sentido, podem ser mencionadas as observações de diversos autores, conforme expostas a seguir.

²⁴ Conforme classificação utilizada por Ascensão: ASCENSÃO, José de Oliveira. *O Direito – Introdução e Teoria Geral: Uma Perspectiva Luso-Brasileira*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, p. 30 e ss.

²⁵ Dentre os quais, segundo Celso D. de Albuquerque Mello, estão Savigny, W. Wilson e Zitelmann. MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 107.

²⁶ É o que se constata, por exemplo, das obras de José Francisco Rezek (REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991) e Carlos Roberto Husek (HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de Direito Internacional Público*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2003).

Celso D. de Albuquerque Mello afirma que “A questão dos negadores do DIP tem interesse meramente histórico”²⁷ e que

O assunto ora estudado possui interesse meramente doutrinário e didático, tendo em vista que nos dias de hoje a impugnação do DIP não tem qualquer valor e a crescente institucionalização da vida internacional tem respondido a diversas objeções dos negadores.²⁸

Para Jorge Bacelar Gouveia, “Na actualidade, é de crer que esta é uma questão ultrapassada se se atender aos aspectos que testemunham o êxito do Direito Internacional no contexto das disciplinas jurídicas”²⁹, de modo que

[...] é fácil concluir pela improbabilidade jurídico-científica das teses que pretendem negar o carácter jurídico ao Direito Internacional [...] De resto, esta vem a ser, até certo ponto, uma discussão bem inútil, pela evidência actual do Direito Internacional.³⁰

Por fim, vale mencionar o posicionamento de Hildebrando Accioly, para quem “sua [do Direito Internacional Público] existência, como Direito, não pode ser contestada. E, se isto não fosse verdade, como se explicaria que os Estados sempre e por toda parte o tenham invocado?”³¹

De qualquer forma, no presente trabalho, a questão é abordada porque se entende que a análise da mesma seja pressuposto para a indagação final acerca da efetividade das resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: parte-se da idéia de que existe um Direito Internacional, o qual – como ver-se-á adiante – contempla como sujeitos internacionais, inclusive, as organizações internacionais; estas, por sua vez, emitem certos atos que constituem fonte de Direito Internacional e, como tal, criam direitos e deveres para os sujeitos da

²⁷ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 107.

²⁸ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 103.

²⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 72.

³⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 75.

³¹ ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. 11. ed., 11. tir. rev. por Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 03.

sociedade internacional: é o que se passa com as resoluções do Conselho de Segurança da ONU. Esse é o raciocínio basilar do trabalho ora desenvolvido.³²

Ademais, considerando que se tratará da *efetividade* do Direito Internacional, parece útil, desde logo: a) deixar claro que se está a falar de *Direito* propriamente dito; b) afastar a idéia de que a inefetividade atribuída ao Direito Internacional é reflexo de *ausência de juridicidade*.

2.3 A EFETIVIDADE DO DIREITO INTERNACIONAL

2.3.1 A Noção de efetividade para o Direito em geral

Segundo Miguel Reale, para quem são sinônimos os termos *eficácia* e *efetividade*,

A eficácia se refere [...] à aplicação ou execução da norma jurídica, ou por outras palavras, é a regra jurídica enquanto momento da conduta humana. A sociedade deve viver o Direito e como tal reconhecê-lo. Reconhecido o Direito, é ele incorporado à maneira de ser e de agir da coletividade.³³

Reforçando sua exposição, assevera que

A eficácia [...] tem um caráter experimental, porquanto se refere ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao “reconhecimento” (*Anerkennung*) do Direito pela comunidade, *no plano social*, ou, mas particularizadamente, aos efeitos sociais que uma regra suscita através de seu cumprimento.³⁴

E conclui, posteriormente:

Fácil é perceber que a apreciação ora feita sobre *vigência*, *eficácia* e *fundamento* vem comprovar a já assinalada *estrutura tridimensional* do Direito, pois a *vigência* se refere à *norma*; **a eficácia se reporta ao fato**, e o fundamento expressa sempre a exigência de um valor.³⁵ (Grifo nosso)

³² Para um desenvolvimento mais completo deste raciocínio, vide a seção terciária 4.2.1 desta monografia.

³³ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed., 4. tir. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 112.

³⁴ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed., 4. tir. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 114.

³⁵ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed., 4. tir. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 115-116.

Os ensinamentos do autor são absolutamente válidos para o presente estudo. Entretanto, opta-se aqui por fazer a distinção entre *efetividade* e *eficácia*, não tratando dessas duas qualidades da norma jurídica como se sinônimas fossem. Para tanto, pode-se utilizar a exposição de Celso D. de Albuquerque Mello (referindo-se a Jean Touscoz): “A noção de efetividade, na ciência jurídica, é ‘a relação que existe entre um certo fato e uma regra ou situação jurídica’ (Touscoz).”³⁶ Já em nota de rodapé, o autor pátrio prossegue:

Este autor [Touscoz] diferencia a efetividade da eficácia do seguinte modo: a) a eficácia “se mede por referência a uma intenção”, ela consiste em saber se uma regra atingiu “a finalidade que lhe foi conferida pelo seu autor”; b) **a efetividade trata somente da relação existente entre uma norma e a realidade social**, “é uma noção mais simples, menos elaborada que a de eficácia”. Charles de Visscher qualifica a eficácia como “a adequação dos meios colocados em funcionamento para alcançar o objetivo desejado”.³⁷ (Grifo nosso)

Destarte, considera-se no presente trabalho a efetividade como sendo a ausência de “tensão entre o fato e o direito”³⁸. Não se trata de saber se os fins previstos no momento da elaboração da norma estão sendo efetivamente alcançados mediante a sua aplicação. Trata-se apenas de aferir se a norma é observada. A isso se restringe o objeto do presente estudo. Nada impede, entretanto, que ao lado das considerações acerca da efetividade da norma internacional, trate-se eventualmente, também nesta monografia, da sua eficácia, sem que se tenha que remeter, a todo o tempo, à distinção ora delineada.

2.3.2 *Juridicidade e efetividade do Direito Internacional*

Conforme visto acima, a *efetividade* é uma das dimensões *do direito*, nos termos propostos pela teoria tridimensional. Portanto, a efetividade de que cuida o presente trabalho é, em última análise, a *efetividade do Direito* e, portanto, só faz

³⁶ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 85.

³⁷ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 100.

³⁸ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 85.

sentido se pensada enquanto corolário de uma ordem jurídica.³⁹ De tal raciocínio, por si só, já é possível enxergar a relação entre juridicidade e efetividade.

De todo modo, uma interessante abordagem da questão atinente à efetividade do Direito Internacional é feita na obra de Michael Akehurst, *A Modern Introduction to International Law*.⁴⁰ Mais precisamente, importa o seu primeiro capítulo, entitulado, na versão em língua portuguesa, *Carácter Jurídico do Direito Internacional*⁴¹.

Da exposição de Akehurst, infere-se que há uma importante relação entre a *juridicidade* do Direito Internacional e a *efetividade* do mesmo. Isso porque o doutrinador britânico de certa forma fundamenta o carácter jurídico do Direito Internacional – não *apenas*, mas *também* – na observância deste por parte dos Estados e dos indivíduos.⁴²

Ora, ao se falar em *observância* do Direito, se está a falar de sua *efetividade*; afinal, conforme já se mencionou anteriormente, “A noção de efetividade, na ciência jurídica, é ‘a relação que existe entre um certo fato e uma regra ou situação jurídica’ (Touscoz)”.⁴³ Se há harmonia entre o que a norma jurídica prevê e o que a realidade demonstra, faz-se presente o elemento *efetividade*.

Essa relação entre juridicidade e efetividade é ainda bem ilustrada por Akehurst quando afirma que

Em primeiro lugar, quando uma regra não jurídica se converte numa norma de carácter jurídico, adquire um **vigor** que nunca antes possuiu. Uma

³⁹ Com isso não se quer dizer que as normas não jurídicas (religiosas, morais e de trato social) sejam desprovidas de efetividade. Ocorre que o raciocínio e a linguagem aqui utilizados são os do Direito, o que já demonstra que o objeto de estudo é a efetividade *das normas jurídicas*. Conforme afirma Michael Akehurst, em ensinamento que será exposto de modo mais completo logo adiante no presente trabalho, “seria claramente absurdo argumentar a propósito das regras de moralidade ou de cortesia da mesma maneira que o fazemos acerca das normas jurídicas.” AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 06.

⁴⁰ Foi aqui utilizada a versão em língua portuguesa: AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985.

⁴¹ AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 01-14.

⁴² “os Estados aceitam a natureza jurídica do Direito Internacional e, o que é ainda mais importante, em regra obedecem-lhe. É certo que o Direito Internacional é por vezes impunemente infringido, mas o mesmo se pode afirmar em relação a qualquer outro sistema jurídico.” AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 02.

⁴³ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 85.

atitude imoral ou de descortesia é ainda mais mal vista se ao mesmo tempo for ilegal.⁴⁴ (Grifo nosso)

Portanto, em que pese o autor trate expressamente da *juridicidade* do Direito Internacional, suas considerações são úteis na análise da *efetividade* do mesmo, em razão da relação existente entre essas duas noções.

2.3.3 *Senso comum: a inefetividade do Direito Internacional*

As pessoas em geral não conferem grande credibilidade ao Direito Internacional. Nas palavras de Michael Akehurst,

A reacção inicial dos estudantes de Direito e do público em geral costuma ser de grande cepticismo quando, pela primeira vez, se lhes fala de direito internacional. Acreditam que os Estados lhe têm pouco respeito e que, dada a inexistência de um sistema supranacional de sanções possíveis de serem impostas ao infractor, não possuem incentivos para a sua observância. Em resumo, é pois crença generalizada que o Direito Internacional não é na realidade um sistema jurídico.⁴⁵

Akehurst afirma, ainda, que “As violações do Direito Internacional não são mais comuns do que as de qualquer outro ordenamento jurídico. Todavia, generalizou-se a crença de que ele é constantemente infringido.”⁴⁶

Ou seja, o autor descreve claramente as perspectivas – errôneas, ao nosso ver – de não juridicidade (não tão relevante no atual estágio de desenvolvimento do Direito Internacional⁴⁷) e de inefetividade (esta sim ainda evidentemente presente no imaginário comum).

⁴⁴ AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 05.

Para o mesmo autor, outra distinção das normas jurídicas em relação às normas não jurídicas está no fato de que “quando uma regra não jurídica se converte em norma jurídica, os argumentos sobre o seu alcance adquirem um novo carácter. A aplicabilidade do discurso jurídico a determinadas regras é tanto a consequência como a prova do carácter jurídico das mesmas; seria claramente absurdo argumentar a propósito das regras de moralidade ou de cortesia da mesma maneira que o fazemos acerca das normas jurídicas.” AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 06.

⁴⁵ AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 01.

⁴⁶ AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 02.

⁴⁷ Conforme seção terciária 2.2.3 desta monografia.

Tal senso comum (ausência de caráter jurídico + inefetividade) seria decorrência do seguinte:

- 1) "Em primeiro lugar, só as infrações ao Direito merecem as atenções dos jornais. [...] a maior parte das pessoas [...], conseqüentemente, pensa que as violações do Direito Internacional são típicas e não excepcionais."⁴⁸
- 2) "Em segundo lugar, costuma imaginar-se que a simples existência de um conflito internacional prova que pelo menos um Estado infringiu o direito. Mas os diferendos internacionais não se devem forçosamente a violações de direito internacional, assim como os litígios entre particulares não são conseqüência necessária de infrações ao Direito nacional."⁴⁹

Quanto à primeira das questões suscitadas, impossível não complementá-la com a oportuna observação de Miguel Reale:

A teoria da coação, se logrou larga adesão na época do predomínio positivista, foi depois alvo de críticas irresponsáveis, a começar pela observação fundamental de que, **via de regra, há o cumprimento espontâneo do Direito. Para milhares de contratos que se executam espontaneamente, bem reduzido é o número dos que geram conflitos sujeitos a decisão judicial. Não se pode, pois, definir a realidade jurídica em função do que excepcionalmente acontece.**⁵⁰ (Grifo nosso)

Com relação ao segundo argumento supra, Akehurst lembra que os conflitos internacionais podem resultar de diversos fatos que não o descumprimento do Direito Internacional. Nesse sentido:

1. Pode existir uma dúvida em relação aos factos. [...]
2. Pode existir uma incerteza relativamente ao Direito vigente. [...]
3. Um diferendo internacional pode resultar de uma pretensão à modificação do Direito existente⁵¹ [...]
4. A origem de um litígio internacional pode encontrar-se num acto pouco amistoso mas, no entanto, lícito. [...]
5. É possível uma questão internacional surgir da violação de um corpo de regras não pertencentes ao Direito Internacional [por exemplo, as normas de cortesia ou ainda os denominados "ideais desejáveis"].⁵²

⁴⁸ AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 02-03.

Celso D. de Albuquerque Mello, entretanto, assevera que "O DIP, como todo o Direito, é um 'instrumento de política' ou uma 'forma de política', e no campo internacional isto surge ainda de modo mais acentuado. [...] Assim sendo, até mesmo a sua observância é utilizada como propaganda e não como um fato normal." MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 77.

⁴⁹ AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 03.

⁵⁰ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed., 6. tir. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 47.

⁵¹ "Existe uma tendência à 'imutabilidade do Direito', tendo em vista que ele favorece as Grandes Potências e, como bem assinala Gonidec, às vezes, o conflito internacional surge como um meio de forçar uma negociação para que situações injustas sejam alteradas." MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 79.

Conforme conclui a doutrina, a idéia de inefetividade do Direito Internacional, em boa medida, advém de uma visão distorcida dos direitos e deveres em âmbito internacional. É inegável que o Direito Internacional difere do Direito Interno em importantes aspectos. Justamente em tais diferenças residem as principais controvérsias acerca da sua efetividade.

É preciso, pois, entender o Direito Internacional, em especial no tocante a sua efetividade, como uma realidade de configuração distinta em relação ao direito interno.

2.3.4 A efetividade do Direito Internacional à luz de suas características

Michael Akehurst assevera que “os Estados aceitam a natureza jurídica do Direito Internacional e, o que é ainda mais importante, em regra obedecem-lhe.”⁵³ No mesmo sentido, observa Jorge Bacelar Gouveia:

Como não recordar as poéticas palavras de NGUYEN QUOC DINH, PATRICK DAILLIER e ALAIN PELLET a este propósito: “A prova mais evidente e provavelmente mais convincente da existência do Direito Internacional é fornecida pela observação, mesmo que superficial, da vida e das relações internacionais: **o Direito Internacional existe porque os Estados, os homens políticos, os movimentos de opinião, os organismos internacionais, governamentais ou não, o reconhecem e o invocam e porque seria totalmente inverosímil que tanta gente consagrasse tanto tempo, energia, inteligência e, por vezes, dinheiro, a perseguir uma quimera**”.⁵⁴ (Grifo nosso)

De fato, o Direito Internacional é dotado de efetividade. Entretanto, tal atributo deste ramo do Direito deve ser entendido à luz de suas características – sejam elas exclusivas, ou não, do Direito Internacional.

⁵² AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 04-05.

⁵³ AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 02.

⁵⁴ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 76.

Nesse sentido, serão elucidados a seguir alguns temas que parecem relevantes para que se compreenda o tema da efetividade especificamente no Direito Internacional.⁵⁵

2.3.4.1 A obrigatoriedade

Como bem observam Ricardo Seitenfus e Deisy Ventura,

As regras de DIP são obrigatórias. Não se trata de cortesia internacional, de conveniência ou comodidade. Aquelas normas não correspondem a uma espécie de moral internacional e, há muito, ultrapassaram a condição de meros enunciados de direito natural.⁵⁶

A característica da obrigatoriedade corresponde à constatação, especificamente no plano do Direito Internacional, da *imperatividade* do Direito. Se o Direito Internacional efetivamente é dotado de juridicidade – ou seja, constitui um “sistema jurídico”, nas palavras de Michael Akehurst⁵⁷ – conforme se propugna no presente trabalho,⁵⁸ então, conseqüentemente, é dotado de imperatividade.

Para Miguel Reale, “as regras jurídicas se constituem visando a que se faça ou se deixe de fazer alguma coisa. A imperatividade é uma das características essenciais do Direito.”⁵⁹; “O certo é que toda norma enuncia algo que *deve ser*, em virtude de ter sido reconhecido um valor como razão determinante de um comportamento declarado obrigatório.”⁶⁰ (Grifo do autor)

José de Oliveira Ascensão, por sua vez, ensina que

⁵⁵ Foram tomadas como norteadoras dos apontamentos que seguem as características do Direito Internacional tal como enumeradas por Deisy Ventura e Ricardo Seitenfus. SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 25-26.

⁵⁶ SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 25.

⁵⁷ AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 01.

⁵⁸ Vide seção terciária 2.2.3.

⁵⁹ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed., 4. tir. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 128.

⁶⁰ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed., 4. tir. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 34.

Toda a ordem ética é caracterizada pela imperatividade. Efectivamente, a ordem ética baseia-se numa noção de *dever*, que tem de ser entendido em sentido próprio. Por isso a ordem ética exprime-se por regras, e a regra é na essência um *dever ser*. Nada tem de condicional, não é uma mera descrição dum processo desencadeado por um acto humano ou facto da natureza, não é também uma espécie de conselho – pretende em absoluto realizar-se.

Por isso dizemos que as ordens normativas são caracterizadas pela *imperatividade*. [...] A expressão *imperatividade* destina-se a traduzir esta exigência incondicionada ou categórica de aplicação, exprimindo assim a essência dessas ordens. A vivência dos sujeitos capta este sentido último.⁶¹ (Grifo do autor)

No mesmo sentido, é disso (da obrigatoriedade ou imperatividade) que Akehurst trata ao afirmar que “quando uma regra não jurídica se converte numa norma de carácter jurídico adquire um vigor que nunca antes possuiu. Uma atitude imoral ou de descortesia é ainda mais mal vista se ao mesmo tempo for ilegal.”⁶²

Conclui-se, então, que as normas de Direito Internacional, assim como as normas do Direito em geral, se expressam por meio de um *dever ser* e criam verdadeiros *deveres* (e direitos) aos seus destinatários. Ocorre que, via de regra, o *consentimento* dos destinatários é pressuposto para a obrigatoriedade das normas deste ramo do Direito. É o que será visto logo a seguir.

2.3.4.2 A questão do consentimento

O Direito Internacional é fundamentalmente um Direito do consentimento, com o primado da *autonomia da vontade* dos sujeitos que atuam na sociedade internacional (fala-se aqui dos Estados e das organizações internacionais e organismos análogos; a necessidade de consentimento não é diretamente aplicável ao indivíduo, ainda que atualmente seja ele tido como sujeito do Direito Internacional).

Nos dizeres de Akehurst,

Os Estados criam, em grande medida, o Direito Internacional para si mesmos e não necessitam de aceitar uma nova norma se com ela não

⁶¹ ASCENSÃO, José de Oliveira. *O Direito – Introdução e Teoria Geral: Uma Perspectiva Luso-Brasileira*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, p. 27.

⁶² AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 05.

estão de acordo; não têm obrigação de comparecer perante um tribunal internacional se de antemão não se comprometeram a fazê-lo.⁶³

Mais adiante, o autor prossegue: “A falta de um poder legislativo em Direito Internacional significa que os Estados constroem em larga medida o direito para si mesmos”⁶⁴.

No mesmo sentido, Tatyana Scheila Friedrich explica que

É característica do direito internacional o fato de seus sujeitos somente se submeterem às suas normas se concordarem em fazê-lo. Assim, a regra geral é que um Estado se vincula a um tratado unicamente se o aprovar e manifestar isso à comunidade internacional através da ratificação e depósito. Da mesma forma, para ter força obrigatória, o costume deve representar “uma prática geral aceita como sendo o direito”.⁶⁵ (Grifo nosso)

Vale citar, ainda, Ricardo Seitenfus e Deisy Ventura:

Mais do que na elaboração do direito convencional, **a vontade estatal é um elemento capital para o DIP. Para que um Estado se comprometa com a regra de um tratado ou para que uma norma seja reconhecida como costumeira, impõe-se o consentimento dos Estados**, inclusive daqueles que são diretamente interessados. O *princípio do livre convencimento* é consagrado pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, e pela Corte Internacional de Justiça. Relativamente a esta, a submissão de um Estado à sua jurisdição requer o consentimento prévio, que pode ser também limitado por reservas.⁶⁶ (Grifo nosso)

Concluindo, pode-se mencionar o ensinamento mais aprofundado, trazido por José Francisco Rezek:

Sistema jurídico autônomo, onde se ordenam as relações entre **Estados soberanos**, o direito internacional público – ou *direito das gentes* – repousa sobre o consentimento. Os povos – assim compreendidas as comunidades nacionais, e acaso, ao sabor da história, conjuntos ou frações de tais comunidades – propendem, naturalmente, à **autodeterminação**. Organizam-se, tão cedo quanto podem, sob a forma de Estados, e ingressam numa comunidade internacional carente de estrutura centralizada. **Tais as circunstâncias, é compreensível que os Estados**

⁶³ AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 07.

⁶⁴ AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 10.

⁶⁵ FRIEDRICH, Tatyana Scheila. *As normas Imperativas de Direito Internacional Público Jus Cogens*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 166-167.

⁶⁶ SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 25-26.

não se subordinem senão ao direito que livremente *reconheceram* ou *construíram*.⁶⁷ (Grifo nosso)

Conseqüência da marcante presença da característica em análise, no Direito Internacional, é o fato de que, ausente o consentimento, a norma internacional, via de regra, não gera direitos e obrigações para o sujeito de Direito Internacional que se negou a aderir a ela. Por conseguinte, não poderá a norma se *pretender efetiva* em relação a tal sujeito.

Os Estados [...] prontificam-se a proceder de acordo com as normas jurídicas **na exata medida em que estas tenham constituído objeto de seu consentimento**. A criação de normas é, assim, obra direta de seus destinatários.⁶⁸ (Grifo nosso)

Há, entretanto, exceção à regra: as normas imperativas de Direito Internacional (*Ius Cogens*)⁶⁹ são aquelas que incidem sobre um sujeito da sociedade internacional independentemente de seu específico consentimento e que, assim,

se caracterizam por serem aceitas e reconhecidas pela comunidade internacional dos Estados em seu conjunto, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida, e por possuírem a capacidade de gerar a nulidade de todo o tratado que com ela conflite.⁷⁰

⁶⁷ REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 03.

⁶⁸ REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 01.

⁶⁹ “A CVDT [Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados] reservou ao tema *jus cogens* cinco dispositivos que tratam do assunto de forma exclusiva ou agregado a outras matérias. Trata-se dos artigos 44, 53, 64, 66, e 71 [...]”. FRIEDRICH, Tatyana Scheila. *As normas Imperativas de Direito Internacional Público Jus Cogens*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 31. Destaque-se, nesse sentido, o artigo 53 da Convenção: “É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza.”

⁷⁰ FRIEDRICH, Tatyana Scheila. *As normas Imperativas de Direito Internacional Público Jus Cogens*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 19.

2.3.4.3 O policentrismo

Para Jorge Bacelar Gouveia, “O *policentrismo* do Direito Internacional é porventura a sua característica mais visível, sendo ao mesmo tempo aquela que melhor fundamenta muitas das suas peculiaridades.”⁷¹ (Grifo do autor)

O autor observa, ainda, que

Este policentrismo, primeiro, diz respeito às suas [do Direito Internacional] **fontes normativas**, já que não se pode dizer que as respectivas normas tenham uma única origem. [...]

Este policentrismo, depois é concernente às entidades subjectivas de onde emanam as normas e os princípios jurídico-internacionais, dado o pluralismo que o tem caracterizado, que se vai aprofundando à medida que novas entidades chegam à sociedade internacional.⁷² (Grifo nosso)

A respeito da descentralização da sociedade internacional, José Francisco Rezek chama atenção para o seguinte:

Uma advertência deve ser feita a todo aquele que se inicia no estudo do direito internacional público. **A sociedade internacional, ao contrário do que sucede com as comunidades nacionais organizadas sob a forma de Estados, é ainda hoje descentralizada**, e o será provavelmente por muito tempo adiante de nossa época. Daí resulta que o estudo desta disciplina não ofereça a comodidade própria daquelas outras que compõem o direito interno, onde se encontra lugar fácil para a objetividade e para os valores absolutos.⁷³ (Grifo nosso)

O policentrismo é importante pois implica heterogeneidade na interpretação e na aplicação das normas de Direito Internacional e na presença, não rara, de dois pesos e duas medidas no âmbito do Direito Internacional: “[...] se reflecte no próprio exercício do poder e na consistência dos comandos do Direito Internacional”⁷⁴.

⁷¹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 16.

⁷² GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 16.

⁷³ REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 01.

⁷⁴ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 17.

2.3.4.4 A sanção e a ausência de poder central

Conforme já mencionado anteriormente,⁷⁵ a problemática da sanção é relevante porquanto há quem a considere o calcanhar-de-aquiles do Direito Internacional.

Primeiramente, cumpre tecer algumas considerações de ordem geral, ou seja, acerca da sanção no Direito como um todo (não especificamente no Direito Internacional): cabe esclarecer o que é sanção e qual é o seu lugar no Direito e na norma jurídica.

Quanto ao conceito, afirma Miguel Reale que

As formas de garantia do cumprimento das regras denominam-se “sanções”.
Sanção é, pois, todo e qualquer processo de garantia daquilo que se determina em uma regra.⁷⁶

Quanto ao lugar ocupado pela sanção, o mesmo Miguel Reale assevera:

a estrutura mesma de uma regra, qualquer que seja o seu objetivo, já implica esta ou aquela [moral ou jurídica] **forma de sanção como um de seus elementos constitutivos, embora extrinsecamente aditados ao preceito.**⁷⁷ (Grifo nosso)

Para o citado doutrinador, portanto, a sanção é elemento constitutivo da regra jurídica (de conduta). Tal concepção se coaduna com a estrutura das regras jurídicas de conduta por ele proposta nos seguintes termos (onde “F = fato; P = prestação; S = sanção”⁷⁸):

- a) Se F é, deve ser P;
- b) Se não for P, deverá ser S⁷⁹

Para Celso D. de Albuquerque Mello, “a sanção não é um elemento inerente à norma jurídica. Ela ‘é um simples elemento de sua execução’ (Francine

⁷⁵ Em especial nos itens 2.3.2 e 2.3.3.

⁷⁶ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed., 4. tir. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 72.

⁷⁷ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed., 4. tir. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 74.

⁷⁸ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed., 4. tir. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 65.

⁷⁹ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed., 4. tir. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 65.

Demichel).⁸⁰ Acrescenta posteriormente que “A sanção não é da essência da norma jurídica, mas o ‘seu complemento normal’ (E. Giraud).”⁸¹ Em ensinamento que se harmoniza com a exposição de Celso D. de Albuquerque Mello, José de Oliveira Ascensão explica que

A sanção é uma conseqüência desfavorável que a regra prevê para o caso de violação, e pela qual se reforça a sua imperatividade. Em todas as ordens normativas há sanções [...]

Não quer isto dizer que toda a regra seja necessariamente assistida de sanção – pode haver regras não sancionadas. Mas a existência de sanções é *natural* conseqüência da imperatividade.⁸² (Grifo nosso)

Portanto, em que pese a sanção seja um elemento caracterizador da ordem jurídica, isso não significa que cada norma jurídica, individualmente, seja necessariamente dotada de sanção. O próprio Miguel Reale ensina que a sanção é elemento constitutivo das normas jurídicas *de conduta* (em oposição às normas de organização, estas não necessariamente dotadas de sanção).⁸³

Nesse sentido, José Roberto Franco da Fonseca⁸⁴ entende que, utilizando por critério a existência ou não de sanção, as regras jurídicas podem pertencer a quatro categorias distintas: 1) regras programáticas; 2) regras de organização; 3) regras de sobredireito; 4) regras de conduta. Todas elas enunciam deveres, mas tão-somente as regras de conduta seriam dotadas de sanção. Desse modo,

Essas quatro categorias de regras jurídicas, assim podem expressar-se quanto à sua estrutura lógico-formal: *se A é, deve ser B*. A primeira parte da proposição indica a *hipótese*, enquanto a segunda parte indica a *disposição* ou preceito.

Para as regras jurídicas de conduta, todavia [...], há um *plus*. Com efeito, o enunciado lógico-formal dessas regras pode assim formular-

⁸⁰ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 73.

⁸¹ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 2. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 1375.

⁸² ASCENSÃO, José de Oliveira. *O Direito – Introdução e Teoria Geral: Uma Perspectiva Luso-Brasileira*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, p. 29.

⁸³ “Na realidade, há regras de direito cujo objetivo imediato é disciplinar o comportamento dos indivíduos, ou as atividades dos grupos e entidades sociais em geral [normas de conduta]; enquanto que outras possuem um *caráter instrumental*, visando à estrutura e funcionamento de órgãos, ou à disciplina de processos técnicos de identificação e aplicação de normas, a fim de assegurar uma convivência juridicamente ordenada [normas de organização].” REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed., 4. tir. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 96-97.

⁸⁴ FONSECA, José Roberto Franco. Especificidades das Regras Jurídicas Internacionais. In: CASELLA, Paulo Borba (Coord.). *Dimensão Internacional do Direito: estudos em homenagem a G. E. do Nascimento e Silva*. São Paulo: LTr, 2000.

se: se A é, deve ser B: plus: se não B, S (sanção) deve ser.⁸⁵ (Grifo nosso)

De todo o exposto até aqui depreende-se que, o reconhecimento do fato de que existem normas de Direito Internacional cujo descumprimento não acarreta possibilidade de aplicação sanção, não é, por si só, argumento bastante para propugnar pela inexistência do Direito Internacional ou por sua plena inefetividade. A sanção não é indispensável em cada norma jurídica tomada isoladamente, embora o seja no ordenamento jurídico como um todo.⁸⁶

Tal conclusão é corroborada pelas lições trazidas pela Sociologia do Direito,⁸⁷ segundo as quais o cumprimento das normas jurídicas é em boa medida um reflexo da *conformação* do sujeito à ideologia dominante numa dada sociedade, de modo que o cumprimento do Direito, neste caso, passa ao largo da questão da sanção: cumpre-se a norma de modo espontâneo.⁸⁸

Postas essas breves noções gerais acerca da sanção, cumpre prosseguir no seu estudo, agora com enfoque especificamente no Direito Internacional.

Na problemática da sanção no Direito Internacional, há de se distinguir três grandes questões. A primeira delas refere-se à própria *existência* da sanção no âmbito desse ramo do Direito; a segunda refere-se à *aplicação* da mesma; a terceira

⁸⁵ FONSECA, José Roberto Franco. Especificidades das Regras Jurídicas Internacionais. In: CASELLA, Paulo Borba (Coord.). *Dimensão Internacional do Direito: estudos em homenagem a G. E. do Nascimento e Silva*. São Paulo: LTr, 2000, p. 202.

⁸⁶ “Para Santi Romano a sanção pode estar latente no ordenamento jurídico no seu conjunto.” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 78.

⁸⁷ Destaque-se, nesse sentido, o pensamento de Althusser, para quem o Direito atua basicamente em duas frentes, sendo a primeira delas a ideologia jurídica e a segunda o aparelho repressivo do Estado. ALTHUSSER, Louis. O Direito. In: ____ *Sobre a Reprodução*. Petrópolis: Vozes, 1999. No mesmo sentido, Celso D. de Albuquerque Mello, citando Leon Raucent: “A própria idéia de sanção não tem a importância que se pretende dar, porque ‘a regra não é jurídica porque é sancionada, mas sancionada porque é considerada pela ideologia dominante como devendo ser obrigatória para todos...’ (Leon Raucent – *Pour une Théorie Critique du Droit*, 1975).” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 78.

⁸⁸ “[...] as pessoas, na esmagadora maioria dos casos, obedecem às normas jurídicas. Podem fazê-lo por medo, ou por interesse; tal como podem fazê-lo com o sentido do cumprimento de um dever moral. De facto, a moral reforça a imperatividade jurídica, ao considerar a obediência às autoridades políticas, fora dos casos de grave deturpação da ordem natural, um dever moral. Este é porém um aspecto diverso, quanto a nós alheio à imperatividade da ordem jurídica.” ASCENSÃO, José de Oliveira. *O Direito – Introdução e Teoria Geral: Uma Perspectiva Luso-Brasileira*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, p. 28.

tem a ver com o valor da sanção enquanto *motivadora do cumprimento das normas de Direito Internacional*.

Quanto à primeira questão suscitada, Celso D. de Albuquerque Mello constata que “A crítica mais comum que é dirigida ao DI é que ele não é passível de sanção e, em conseqüência, ele não seria Direito.”⁸⁹ A crítica a que o autor se refere, no sentido de que o Direito Internacional é desprovido de sanção, é improcedente:

É de se observar inicialmente que o DI possui sanções [...]. São sanções do DI: a retorsão, as represálias, etc. Se estas sanções nem sempre atuam com a eficácia desejada, contudo isto não significa que elas não existam. O D. Penal não deixa de existir porque as suas sanções deixam de ser aplicadas aos criminosos que conseguem escapar à Justiça.⁹⁰

Acrescenta José Francisco Rezek que

Frente aos ilícitos em que o Estado acaso incorra, não é exato supor que inexista no direito internacional um sistema de sanções, em razão da falta de autoridade central provida de força física. Tudo quanto é certo é que, neste domínio, o sistema de sanções é ainda mais precário e deficiente que no interior da maioria dos países.⁹¹

Comprovando as afirmações acima transcritas, no sentido da existência de sanções no Direito Internacional, a doutrina aponta como exemplos “o rompimento das relações diplomáticas, a retorsão, as represálias, o bloqueio pacífico, o embargo e a boicotagem, etc.”⁹²

Já no tocante à segunda questão previamente levantada (aplicabilidade das sanções do Direito Internacional), há de se notar desde logo que a mesma toma contornos peculiares em relação ao que se passa no direito interno – fato já indicado

⁸⁹ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 106.

⁹⁰ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 106. Cumpre esclarecer que, para o próprio autor, o bloqueio pacífico, o embargo e a boicotagem são formas de represália.

⁹¹ REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 02.

Pode-se citar, no mesmo sentido, Celso D. de Albuquerque Mello: “O sistema jurídico internacional apresenta certo caracteres semelhantes ao direito interno: a) é uma ordem normativa; b) é dotado de sanção; c) tem idêntica noção de ato ilícito, isto é, que ele consiste na violação de uma norma. Todavia o DI é ‘primitivo’ em relação ao direito interno e suas sanções são ainda coletivas.” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 73.

⁹² MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 2. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 1376.

nas lições de doutrinadores, há pouco referidas. A principal causa para tanto é a ausência de um poder central regendo a sociedade internacional, que não conta com Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário supranacionais e nos moldes dos presentes nos Estados:

O sistema de sanções no DI é inteiramente diverso do sistema de sanções no direito interno. Na ordem jurídica internacional ele não é monopolizado por um poder central superior aos Estados ou indivíduos, mas, pelo contrário, elas são ainda de fato aplicadas pelos próprios interessados. Por outro lado, elas são coletivas, ao contrário do D. Interno, em que as sanções são individuais.⁹³

Nada obstante, o desenvolvimento do Direito Internacional tem sido acompanhado de uma gradual evolução nos mecanismos de aplicação de sanções, impulsionada especialmente pelas organizações internacionais, com destaque para a ONU.⁹⁴

Na ONU, todos os seus órgãos podem determinar sanções. Neste sentido, o Conselho de Tutela podia censurar uma potência administradora. A Assembléia Geral censurou a China como agressora na guerra da Coréia. Todo órgão tem o poder para afastar um tratado que não tenha sido registrado na ONU. A CIJ, ao decidir a reparação em determinada questão, está constatando “o desrespeito ao direito, o ato ilícito e o sanciona pela indenização” (Cavaré).⁹⁵

Diante das disposições do capítulo VII da Carta da ONU, o Conselho de Segurança é o órgão que assume o papel preponderante no tocante à aplicação de sanções destinadas a assegurar a paz internacional.⁹⁶ Sem embargo, também a

⁹³ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 2. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 1376.

⁹⁴ “O Pacto da Liga das Nações já determinava sanções em caso de guerra, com o rompimento de relações comerciais. Entretanto, o sistema da SDN fracassou inteiramente e a ONU tem o mais evoluído sistema de sanções colocado à disposição de uma organização internacional até hoje. Não queremos com isto afirmar que ele seja perfeito, mas foi o que melhor se pôde fazer até agora.” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 2. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 1383.

O próprio Celso D. de Albuquerque Mello acrescenta, posteriormente: “Atualmente, entretanto, ao lado da ONU, as organizações regionais também votam sanções em caso de agressão (ex.: rompimento das relações diplomáticas).” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 2. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 1386.

⁹⁵ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 2. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 1383.

⁹⁶ “O Conselho de Segurança, sendo o principal órgão da ONU, é que determina as principais sanções. Entre as sanções determinadas pelo Conselho de Segurança estão: a) as medidas provisórias (ex.: suspensão de armas, ordem de cessar-fogo), estas medidas são simplesmente acautelatórias; b) ‘sanções verdadeiras’ de que o Conselho se utiliza ‘para tornar efetiva suas decisões’ (art. 41 da Carta) e que podem ser: o uso da força armada, rompimento de relações

Assembléia Geral pode fixar sanções.⁹⁷ Comprova-se, assim, a afirmação de Celso D. de Albuquerque Mello no sentido de que as decisões das organizações internacionais “podem ser ainda de âmbito restrito, mas nem por isso deixam de constituir norma de conduta, isto é, direito na sua essência, e cujas violações são normalmente passíveis de sanção.”⁹⁸

Nota-se, portanto, que as sanções, no âmbito do Direito Internacional, encontram-se em processo de aperfeiçoamento; processo este que conta com uma importante participação das organizações internacionais, como observa Diez de Velasco: “El establecimiento de O.I. há favorecido el desarrollo de procedimientos de control de la aplicación de las normas internacionales, así como la definición de regímenes de sanciones internacionales organizadas.”⁹⁹

Por fim, quanto ao terceiro ponto a ser discutido no tocante às sanções no âmbito do Direito Internacional (sua importância enquanto motivadora do cumprimento das normas deste ramo do Direito), é de se notar que não se deve superestimar o valor das medidas sancionatórias:

diplomáticas, ‘interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de qualquer outra espécie...’, ou com o uso da força armada quando as anteriores, segundo o art. 42 da Carta da ONU, forem ‘inadequadas’ (‘demonstrações, bloqueios e outras operações’, por meio de ‘forças aéreas, navais ou terrestres”).” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 2. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 1383-1384.

⁹⁷ “A Assembléia Geral tem poder para determinar poucas sanções: a) exclusão de um membro (art. 6º); b) suspensão dos direitos e privilégios de um membro (art. 6º); c) sanções morais (ex.: censura); d) tem feito recomendações para a formação de tropas, ou ainda recomendando embargo de material estratégico. Tais recomendações ocorrem, por exemplo, na guerra da Coreia. É de se assinalar que estas sanções são simples recomendações. Do mesmo modo ela faz recomendações ‘para a solução pacífica de qualquer situação’ (art. 14)”. MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 2. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 1384.

⁹⁸ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 300.

⁹⁹ DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 33.

No mesmo sentido, Michael Akehurst observa que, diante dos aspectos negativos da autodefesa no Direito Internacional (prejuízo mútuo e vantagem do mais forte), “Não é [...] de surpreender que se tenha vindo a manifestar recentemente uma tendência para a imposição de sanções por parte de largos grupos de Estados, actuando através de organizações internacionais como as Nações Unidas. Mas o Conselho de Segurança só pode impor sanções em circunstâncias limitadas e é frequentemente paralisado pelo poder de veto que cada um dos seus cinco membros permanentes possui. A Assembléia Geral das Nações Unidas não se encontra sujeita ao veto, nas as suas resoluções, de modo geral, não são juridicamente obrigatórias (embora constituam uma forma institucionalizada de opinião pública e possam exercer importante pressão política).” AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 08.

Os Estados obedecem ao Direito Internacional com muito mais frequência do que a opinião pública supõe. **O medo das sanções pouco tem a ver com esta obediência. Existem outros factores, inerentes à própria natureza do Direito Internacional e da sociedade internacional, que induzem os Estados a actuarem em conformidade com ele.** Tais factores compensam de modo mais do que adequado a debilidade das sanções, mas poucas são as pessoas que deles tomam consciência, uma vez que não possuem contrapartida nos sistemas jurídicos nacionais.¹⁰⁰ (Grifo nosso)

Os “outros fatores” de estímulo ao cumprimento das normas de Direito Internacionais, a que Michael Akehurst se refere, são (a) a inexistência de um Poder Legislativo, nos moldes dos existentes no âmbito interno dos Estados, no campo internacional; (b) o fato de o Direito Internacional basear-se, em grande medida, no costume e; (c) o fato de os Estados serem quantitativamente poucos – em termos relativos, comparando-se o número de Estados (destinatários principais das normas internacionais) ao número de indivíduos (destinatários principais das normas de direito interno) existentes no planeta – e basearem-se necessariamente num território fixo.¹⁰¹

Explicando tais fatores, Akehurst afirma, quanto ao item “a”, que

*A inexistência de um poder legislativo constitui paradoxalmente um elemento que reforça o Direito Internacional. [...] A falta de um poder legislativo em Direito Internacional significa que os Estados constroem em larga medida o direito para si mesmos, sendo improvável que criem um direito que não se ajuste aos seus interesses ou que se sintam inclinados a violar.*¹⁰² (Grifo do autor)

¹⁰⁰ AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 09-10.

¹⁰¹ Celso D. de Albuquerque Mello, mencionando Louis Henkin nota que “A observância do DIP tem sido objeto de estudos como o de Louis Henkin, cujas observações devem ser repetidas: a) os Estados só violam o DIP quando a vantagem disto é maior do que o custo dentro do ‘contexto de sua política exterior’; b) os Estados necessitam possuir confiança dos demais Estados para realizarem a sua própria política externa, daí ser necessário que respeitem o DIP; c) há interesse dos Estados em manterem as relações internacionais dentro de certa ordem; d) os Estados têm medo de represálias; e) os Estados obedecem ao DIP por ‘hábito e imitação’.” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 76.

De outro lado, prossegue o autor, se está diante de situação propícia à violação do Direito Internacional “a) quando a violação traz maiores vantagens do que prejuízos; b) quando o autor da violação pode colocar a sociedade internacional diante de um ‘fato consumado’ que não seja suficientemente relevante para conduzir a uma guerra, porque as sanções de natureza moral não o atingirão de modo efetivo; c) as próprias instituições políticas internas levam o Estado a cometer a violação; d) muitas vezes a violação é ilegal, mas é considerada justa, porque as normas jurídicas existentes são ultrapassadas e não atendem às necessidades atuais.” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 76.

No tocante ao segundo fator, explica que

*O Direito Internacional baseia-se em larga medida no costume. Os Estados fortalecem uma norma consuetudinária mediante a sua observância e debilitam-na quando a infringem, já que, desse modo, como que emitem um voto a favor do seu desaparecimento. O Direito consuetudinário conta com mecanismos inerentes de transformação. Assim, **um Estado que viole uma norma de Direito Consuetudinário, pode vir a descobrir que criou um precedente que pode ser usado contra ele próprio**, não só pela vítima original, mas também por terceiros, quando o infrator quiser invocar no futuro o benefício da protecção dessa regra. A consciência de tal possibilidade impede, com frequência, os Estados de violar o Direito Internacional.*¹⁰³ (Grifo nosso)

Com relação ao terceiro e último fator, o autor demonstra que o mesmo diz respeito à reputação de um Estado frente aos demais:

*Os Estados são numericamente escassos e baseiam-se num território. O facto de os Estados serem pouco numerosos significa que cada um deles entra em frequente contacto com cada um dos restantes. Como o Estado se apoia num território, não pode escolher os seus vizinhos e está, portanto, obrigado a conviver com os mais próximos. Um Estado pode, ocasionalmente, viver num virtual isolamento do resto do mundo, como fez o Japão durante cerca de dois séculos, antes de 1854. Mas, normalmente, vê-se obrigado, por necessidade económicas e de outro tipo, a procurar obter benefícios dos outros. Se os pretende alcançar pela força, os outros Estados acabarão por se coligar contra ele numa aliança defensiva. Se tenta obtê-los de modo pacífico, terá que dar algo em troca; e, **para induzir os outros estados a “negociar” com ele, terá de adquirir a reputação de responsável e obediente à lei**. Isto aplica-se particularmente à relações com os seus vizinhos, com os quais provavelmente sustentará as mais frequentes relações.*¹⁰⁴ (Grifo nosso)

¹⁰² AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 09.

¹⁰³ AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 11.

¹⁰⁴ AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 13.

O autor ainda complementa seus ensinamentos com interessantes observações: “Nas sociedades nacionais, um indivíduo que, na sua cidade natal, adquira reputação de violar as leis pode mudar-se para outra cidade onde seja desconhecido e encontrar assim o anonimato na multidão. Mas os Estados não se podem mudar de um continente para outro; e, mesmo que pudessem, descobririam que a sua reputação era conhecida em todo o mundo, muito simplesmente porque a sociedade internacional dos Estados é muito mais pequena que uma sociedade nacional composta por indivíduos. Supõe-se com frequência que só os pequenos Estados necessitam de se preocupar em adquirir reputação de conformidade ao direito. Mas tal reputação é um elemento indispensável para a política externa até dos Estados mais poderosos.” AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 13.

Diante de tudo quanto se expôs a respeito do problema da sanção, irreparável o arremate de Michael Akehurst, autor já por diversas vezes citado neste trabalho:

De qualquer modo, há de se reconhecer que **as sanções são menos eficazes em Direito Internacional do que ao nível do Direito interno**. Os Estados são pouco numerosos e desiguais em matéria de poder, existindo sempre um ou dois tão poderosos que os restantes se mostram demasiado débeis, tímidos ou desunidos para poderem impor sanções contra eles. **Isto não quer dizer que o Direito Internacional, no seu conjunto, funcione de forma menos eficaz que o Direito nacional, mas apenas que o faz de forma diferente. Não se deve exagerar a importância das sanções; elas não constituem a razão principal da obediência às leis, qualquer que seja o sistema jurídico em que estejam inseridas**. Se as pessoas se abstêm de cometer homicídios, tal abstenção não é geralmente imputável ao medo do castigo, mas antes a uma educação que torna tal acto impensável – hábito, consciência, moralidade, afecto e tolerância têm um papel muito mais importante que as próprias sanções. Estas apenas são eficazes se os infractores constituírem uma pequena minoria; se tal não ocorrer, são impotentes para obter a observância do direito, como o demonstra a generalizada violação dos limites de velocidade nas estradas inglesas. **Estudar um sistema jurídico em termos das suas sanções é irracional**. Torna-se, pelo contrário, preferível estudar o direito como um conjunto de regras usualmente acatadas em vez de nos concentrarmos exclusivamente no que acontece quando se verifica uma infracção. **Não se deve confundir a patologia do direito com o próprio direito**. (Grifo nosso)

2.3.5 O PRINCÍPIO DA EFETIVIDADE

Tal é a importância da questão da efetividade no Direito Internacional que este ramo do Direito tem como um de seus princípios o chamado *princípio da efetividade*. Celso D. de Albuquerque Mello observa que “O significado e o alcance deste princípio no DI não tem sido encarado de maneira uniforme pelos doutrinadores.”¹⁰⁵

O que a doutrina discute no âmbito deste princípio é *em que medida* as condutas (atitudes reais, efetivas) adotadas pelos sujeitos internacionais, na ordem internacional, são capazes de criar, legitimar ou modificar normas de Direito Internacional. Em outras palavras, perquire-se o quanto a prática internacional, os fatos internacionais, influenciam na construção do Direito Internacional. Assim, (a) há

¹⁰⁵ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 86.

quem entenda que as referidas condutas podem *criar, legitimar e modificar* as normas internacionais; (b) há quem entenda que possam fazer *tudo isso*, desde que as condutas preencham *certas condições*; (c) há quem entenda que se pode apenas *legitimar e modificar* (mas não criar) normas de Direito Internacional por via de tais condutas; (d) há, ainda quem negue valor ao princípio da efetividade. Celso D. de Albuquerque Mello exemplifica doutrinadores com cada um dos posicionamentos expostos. Respectivamente:

a) “Pietro Piovani é quem talvez aplique o princípio da efetividade no seu sentido mais radical ao utilizar a máxima ‘ex facto oritur jus’.”¹⁰⁶ Entretanto, quanto a este posicionamento extremado o próprio Celso D. de Albuquerque Mello acrescenta que

Este autor procura se justificar da acusação de reduzir o direito ao fato observando que a efetividade legitima os fatos com a condição de que eles existam e com as devidas garantias. A efetividade só pode reconhecer os fatos verdadeiramente provados com a condição de serem um fato social, isto é, um fato de acordo com a sociedade, que é um fato social mais completo.¹⁰⁷

b) “O princípio da efetividade tem valor na aplicação de novas normas, uma vez que não interessa ao direito se afastar completamente da realidade. A efetividade somente atua nos limites do DI. O próprio fato não cria norma jurídica.”¹⁰⁸ Este é o entendimento de Celso D. de Albuquerque Mello sobre o assunto.¹⁰⁹

c) A terceira posição a que Celso de Albuquerque Mello faz menção é a de Ottolenghi:

Ottolenghi nega qualquer função normativa ao princípio da efetividade, salientando que a sua aplicação se prende “a uma norma de direito já existente ou por meio do reconhecimento de uma nova norma”. E conclui: “o princípio da efetividade não é como um modo de produção jurídica”.¹¹⁰

¹⁰⁶ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 86.

¹⁰⁷ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 86.

¹⁰⁸ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 86.

¹⁰⁹ Segundo o autor, baseado em ensinamentos de Ottolenghi e Verdross.

¹¹⁰ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 86.

d) “Alguns autores (Verzil) negam valor ao princípio da efetividade, vez que ele levaria à negação do direito e que ele não teria encontrado consagração na jurisprudência internacional.”¹¹¹

O princípio da efetividade, portanto, reforça a relação entre juridicidade e efetividade e faz lembrar, como observa Celso D. de Albuquerque Mello – nos termos da citação feita há pouco – “que não interessa ao direito se afastar completamente da realidade”¹¹².

¹¹¹ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 100. Contrariamente, Celso D. de Albuquerque Mello afirma que “A efetividade já foi acolhida pela jurisprudência internacional no caso *Nottebohm* e no das pescarias anglo-norueguesas.” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 87.

¹¹² MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 86.

3 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

3.1 BREVE HISTÓRICO¹¹³

As primeiras formas de cooperação entre “coletividades políticas independentes”¹¹⁴ podem ser constatadas já na Antiguidade. O principal demonstrativo dessa realidade histórica parece ser a Grécia, que apresentou diversos tipos de cooperação entre suas cidades-estado.¹¹⁵ Do mesmo modo, já na Idade Média, constata-se a existência de alianças entre os burgos para fins de defesa comum. A doutrina é assente ao afirmar, entretanto, que tais manifestações de solidariedade não constituíram, a rigor, *organizações internacionais* – entendidas com base nas características expostas na seção secundária que sucede a presente.

No período compreendido entre 1815 e 1919 – entre o fim das Guerras Napoleônicas e a Primeira Guerra Mundial, portanto – é que se dá o processo de surgimento das primeiras organizações internacionais. Tal processo desencadeou-se, em especial, pela crescente necessidade de os Estados tomarem decisões acerca de questões que extrapolavam os âmbitos econômico, político e social de cada um deles e que demandavam, portanto, cooperação entre os diversos entes estatais.¹¹⁶

¹¹³ Foram tomadas como base para o presente tópico as considerações de José Manuel Sobrino Heredia a respeito do tema: SOBRINO HEREDIA, José Manuel. *Las Organizaciones Internacionales: generalidades*. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 31 e ss.

¹¹⁴ SOBRINO HEREDIA, José Manuel. *Las Organizaciones Internacionales: generalidades*. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 33.

¹¹⁵ Nesse sentido: “baste recordar al respecto las ligas de ciudades griegas constituidas para proteger en común un santuario (las Anficionias)” SOBRINO HEREDIA, José Manuel. *Las Organizaciones Internacionales: generalidades*. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 33.

Ainda: “Num primeiro momento, foram estabelecidas regras de arbitragem entre as cidades gregas.” SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 4. ed., rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005, p. 38.

¹¹⁶ No mesmo sentido: “Tem havido uma verdadeira proliferação de organizações internacionais e isto parece ser ocorrer quando os Estados ‘se encontram na impossibilidade, por razões estruturais ou políticas, para realizar seus objetivos em um quadro determinado’ e assim procuram formar um

Essa interdependência, impulsionada também pela evolução dos meios de comunicação e de transporte, ensejou aumento na frequência de realização das conferências internacionais (até então apenas eventuais) e, por conseguinte, o surgimento da *multilateralidade* no campo dos tratados internacionais – que eram até então, ao menos em sua grande maioria, bilaterais. O marco histórico de tal mudança é justamente o Congresso de Viena, que reuniu, em 1815, as potências participantes das Guerras Napoleônicas,¹¹⁷ a fim de redesenharem o mapa político europeu.

A multilateralidade e a adoção de estruturas institucionais permanentes (secretarias com função organizacional) foram os fatores determinantes no surgimento das primeiríssimas organizações internacionais, “Rudimentarias y principalmente técnicas”¹¹⁸: as *comissões fluviais*¹¹⁹ e as *uniões administrativas internacionais*.¹²⁰

De todo modo, o processo ora delineado, de surgimento das primeiras organizações internacionais, consolida-se efetivamente em 1919, com a criação – encabeçada pelos vencedores da Primeira Guerra Mundial¹²¹ –, por meio do Tratado

novo quadro (Jean-Paul Jacqué).” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 100.

¹¹⁷ Destaque para Áustria, Prússia, Reino Unido e Rússia, bem como a derrotada França.

¹¹⁸ SOBRINO HEREDIA, José Manuel. Las Organizaciones Internacionales: generalidades. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 32.

¹¹⁹ “destinadas a regular y facilitar la navegación por determinados ríos internacionales, tal y como fueron la Comisión Central Del Rin prevista en el Acta Final Del Congreso de Viena de 1815 y creada por el Tratado de Maguncia de 1813, o la Comisión Europea de Danúbio instituida por el Tratado de París de 1856.” SOBRINO HEREDIA, José Manuel. Las Organizaciones Internacionales: generalidades. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 34.

¹²⁰ “destinadas a canalizar de manera permanente e institucionalizada la acción concertada de sus Estados miembros en sectores técnicos específicos, tales como las comunicaciones (la Unión Telegráfica Internacional, creada en 1865; la Unión Postal Universal, establecida en 1874; la Oficina Central de Transportes Internacionales por Ferrocarril, fundada en 1890...), la higiene (la Oficina Internacional de la Salud Pública, instituida en 1904), la industria (la Oficina Internacional de pesos y medidas, creada en 1875; la Unión para la Protección de la Propiedad Industrial, establecida en 1883, la Oficina de Estadísticas Internacionales, fundada en 1913), la agricultura (la Oficina Internacional de la Agricultura, instituida en 1905), etc. Mientras que a nivel regional, la Conferencia de Washington de 1889 crea una Oficina comercial que en 1910 se convierte en la Unión Panamericana.” SOBRINO HEREDIA, José Manuel. Las Organizaciones Internacionales: generalidades. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 34-35.

de Versalhes, da Sociedade das Nações (SDN) – também conhecida como Liga das Nações –, cujas principais características distintivas, em relação às predecessoras já mencionadas, são sua finalidade política e vocação universal. Ainda em 1919 é criada também a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

No período compreendido entre as duas Grandes Guerras, foram ainda criadas outras organizações:

la propia S.D.N. va a impulsar la creación de nuevas O.I. técnicas y económicas, como la Organización Económica y Financiera, la Oficina de Cooperación Intelectual, al tiempo que se crea el Tribunal Permanente de Justicia Internacional que empieza a funcionar a partir de 1922 en La Haya.¹²²

De todo modo, ainda quanto à Sociedade das Nações, Celso D. de Albuquerque Mello nota que a mesma

funcionou de 1920 a 1946, quando, na sua 21ª Sessão, foi dissolvida e todos os seus bens foram transferidos para a ONU. Entretanto, de fato ela parou de funcionar desde a declaração da 2ª Guerra Mundial, e oficialmente existiu até 1947, ao serem encerradas as contas da comissão de liquidação.¹²³

Em 1945, por meio da Carta das Nações Unidas – preparada na Conferência de São Francisco, convocada por quatro grandes potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial¹²⁴ – é criada a Organização das Nações Unidas (ONU) – que no decorrer do tempo passou a contar com diversos organismos especializados¹²⁵. Conforme o artigo 1º da Carta da ONU, são seus objetivos:

¹²¹ Destacaram-se, como vencedoras da guerra, Grã-Bretanha, França, Rússia, Itália e Estados Unidos. Entretanto, “Os EUA não entraram para a SDN por não ter o Senado norte-americano aprovado o Pacto [de Versalhes]”, ao passo que “O Japão foi um dos membros permanentes devido ao fato de ser aliado da Grã-Bretanha, vez que o seu papel na guerra foi sem importância.” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 597, 611.

¹²² SOBRINO HEREDIA, José Manuel. Las Organizaciones Internacionales: generalidades. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 35.

¹²³ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 599.

¹²⁴ Estados Unidos, União Soviética, China e Grã-Bretanha.

¹²⁵ Tomem-se como exemplo os trabalhadados por Ricardo Seitenfus (SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 4. ed., rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005): Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); Fundo Monetário Internacional (FMI); Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI); Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO); Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI); Organização Mundial do Comércio (OMC);

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;
3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e
4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

A respeito das atribuições e do crescimento, em todos os sentidos, das Nações Unidas, Wilhelm Hofmeister observa que

As nações Unidas (ONU) foram criadas em 1945 como instrumento para assegurar a paz no mundo, para fazer valer o Direito Público Internacional, promover a cooperação internacional e proteger os direitos humanos. [...] De 51 nações fundadoras, cresceu para 191 [atualmente, em 2007, são 192 os membros] e, de uma organização cuja finalidade precípua seria proscrever a guerra como instrumento político, se transformou num fórum global em que todos os problemas fundamentais do mundo são discutidos, contribuindo em parte também para sua solução.¹²⁶

Nota-se, portanto, que a Organização das Nações Unidas representou, em vários sentidos, um grande avanço em relação às organizações que a precederam. Nesse sentido, observa Sobrino Heredia que:

La O.N.U. va a inspirarse en parte en el precedente de la S.D.N., aunque difiere bastante en cuanto a su estructura, funcionamiento y competencias. **En primer lugar se refuerza el universalismo**, facilitado tanto por la presencia en su seno desde el primer momento de las grandes potencias, como por la incorporación masiva de nuevos Estados surgidos de la descolonización y del desmembramiento de antiguos Estados federales de Europa oriental (así, en julio de 1995 contaba con 185 Estados miembros¹²⁷). **En segundo lugar se hace mucho más compleja su estructura orgánica** –proliferación de órganos y descentralización regional– [...]. **Y finalmente se amplían considerablemente sus competencias** –que son de naturaleza general– al tiempo que se refuerza

Organização Internacional do Trabalho (OIT); Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO); Organização Mundial da Saúde (OMS); União Postal Universal (UPU); União Internacional das Telecomunicações (UIT); Organização da Aviação Civil Internacional (OACI); Organização Marítima Internacional (OMI); Organização Meteorológica Mundial (OMM); Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ); Organização Mundial de Turismo (OMT).

¹²⁶ HOFMEISTER, Wilhelm. Apresentação In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 09.

¹²⁷ Hoje a ONU é composta por 192 Estados (membros).

sus poderes de decisión para hacer frente a las exigencias derivadas de la interdependencia de los problemas técnico-económicos y del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.¹²⁸ (Grifo nosso)

Após o término da Segunda Guerra Mundial e o advento da ONU, deu-se a criação de inúmeras organizações internacionais – inclusive de carácter regional, tais como o Mercosul, de 1991 e a União Européia, de 1993¹²⁹ –, as quais são mais de 300 (trezentas) na atualidade.¹³⁰ “Ahora bien, no todas estas Organizaciones tienen la misma importancia y entidad, sino que difieren considerablemente unas de otras en su forma, estructura, funciones y eficacia.”¹³¹

De modo bastante breve, portanto, aí está um retrato da origem e desenvolvimento das organizações internacionais.

3.2 DEFINIÇÃO

Para Sobrino Heredia, as organizações internacionais são

asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros.¹³²

Ricardo Seitenfus e Deisy Ventura definem essa mesma realidade como uma “sociedade entre Estados, constituída através de um Tratado, com a finalidade

¹²⁸ SOBRINO HEREDIA, José Manuel. Las Organizaciones Internacionales: generalidades. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 36.

¹²⁹ Ou de 1957, se considerada continuidade da Comunidade Económica Européia (CEE).

¹³⁰ “unas 50 Organizaciones existían antes de la Primeira Guerra Mundial, 80 con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial, y hoy superan con creces las 300” SOBRINO HEREDIA, José Manuel. *Las Organizaciones Internacionales: generalidades*. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 37.

¹³¹ SOBRINO HEREDIA, José Manuel. *Las Organizaciones Internacionales: generalidades*. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 37.

¹³² SOBRINO HEREDIA, José Manuel. *Las Organizaciones Internacionales: generalidades*. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 37.

de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre seus membros”¹³³.

Celso D. de Albuquerque Mello adota a definição proposta por Angelo Piero Sereni, exposta por aquele primeiro autor nos seguintes termos:

organização internacional é uma associação voluntária de sujeitos de direito internacional, constituída por ato internacional e disciplinada nas relações entre as partes por normas de direito internacional, que se realiza em um ente de aspecto estável, que possui um ordenamento jurídico interno próprio e é dotado de órgãos e institutos próprios, por meio dos quais se realiza as finalidades comuns de seus membros mediante funções particulares e o exercício de poderes que lhe foram conferidos.¹³⁴

Adherbal Meira Mattos, do mesmo modo, se vale da definição de Sereni. Entretanto, o autor pátrio intercala algumas breves observações para a exata compreensão do conceito de organização internacional:

De acordo com a conceituação de Sereni, organização internacional é uma associação voluntária de Estados (membros ordinários e associados), constituída por ato interestatal (tratado), com personalidade internacional (independente da personalidade de seus membros), ordenamento jurídico interno (por meio de estatuto), órgãos (principais e acessórios) e poderes próprios (expressos ou implícitos).¹³⁵

Antônio Augusto Cançado Trindade, citando proposta de G. G. Fitzmaurice, defende que

Conforme definição proposta em 1956 à Comissão de Direito Internacional da ONU, entende-se por organização internacional “uma coletividade de Estados estabelecida por um tratado, com uma constituição e órgãos comuns, possuindo uma personalidade distinta da de seus Estados membros, e sendo um sujeito de direito internacional com capacidade para concluir acordos.”¹³⁶

A partir das definições de diferentes autores, conforme acima expostas, infere-se que as organizações internacionais possuem características em comum,

¹³³ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 4. ed., rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005, p. 32-33.

A mesma definição é trazida em obra conjunta do referido autor com Deisy Ventura (SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 91.

¹³⁴ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 573.

¹³⁵ MEIRA MATTOS, Adherbal. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 301.

¹³⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 26.

nada obstante sua composição, sua estrutura, suas atribuições, suas finalidades e seus demais atributos muito variem de uma organização para outra. Desse modo, pode-se concluir, com Pastor Ridruejo, que são as seguintes as principais características das organizações internacionais:

la organización internacional, tiene seis rasgos diferenciales indiscutidos, a saber: carácter interestatal,¹³⁷ base voluntaria,¹³⁸ órganos permanentes, voluntad autónoma, competencia propia, y cooperación entre sus miembros a afectos de la satisfacción de intereses comunes.¹³⁹

Vale acrescentar, ainda, que

O Yearbook of International Organization faz uma lista de critérios para que um ente seja considerado organização internacional; a) deve ter pelo menos três Estados com direito a voto; b) ter uma estrutura formal; c) os funcionários não devem ter a mesma nacionalidade; e) pelo menos três Estados contribuírem substancialmente para o orçamento; f) deve ser independente para escolher seus funcionários; g) desempenhar atividades

¹³⁷ Tal característica encontra-se atualmente relativizada – daí a utilização da expressão “via de regra” –, conforme notam diversos autores. Por todos, cite-se Sobrino Heredia, para quem “Las O.I. tienen una composición esencialmente interestatal, esto es, están constituidas casi exclusivamente por Estados soberanos [...] Ahora bien, la expresión ‘Organización intergubernamental’, como ha dicho la Comisión de Derecho Internacional, debe interpretarse en el sentido que se desprende de la práctica [...]; y la práctica ofrece, cada vez más, ejemplos de Organizaciones que se abren a la participación de sujetos no estatales. De este modo nos encontramos con supuestos de Organizaciones que permiten la participación en las mismas a otras Organizaciones internacionales, incluso como miembros de pleno derecho (la Comunidad europea en la F.A.O., o la O.N.U. en la U.I.T.), o la de ciertos territorios dependientes que no han accedido a la independencia pero que poseen unos servicios competentes que les permiten hacer frente a las obligaciones derivadas de tal pertenencia (U.P.U., art. 2; O.M.M., art. 3. d, e, y f; o en general las O.I. del Pacífico Sur).” SOBRINO HEREDIA, José Manuel. *Las Organizaciones Internacionales: generalidades*. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 38.

¹³⁸ Cabem, também aqui, algumas ressalvas: “En casos excepcionales, sin embargo, la organización puede ser creada por resolución de una conferencia internacional. Es el caso de la Organización de países exportadores de petróleo (OPEC, de acuerdo a las siglas en inglés) aunque, como se ha señalado, cabe pensar que la resolución en cuestión constituye un acuerdo en forma simplificada. Ocurre también que otras organizaciones internacionales han sido constituidas por resoluciones de órganos de organizaciones internacionales preexistentes, aunque en esta hipótesis estemos más bien en presencia de órganos subsidiarios tanto *de iure* como *de facto*. Es el supuesto de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (CNUCED, o UNCTAD), establecida en 1964 por la resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es también el caso de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), creada en 1965 por la resolución del mismo órgano 2.089 (XX) si bien, em 8 de abril de 1979, la ONUDI se convirtió en organismo especializado de las Naciones Unidas, y por tanto en una auténtica organización internacional.” PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 6. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 693.

¹³⁹ PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 6. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 692.

normalmente; h) tamanho, sede, política, ideologia e nomenclatura são irrelevantes; i) ter objetivo internacional.¹⁴⁰

3.3 PERSONALIDADE E CAPACIDADE INTERNACIONAIS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Partindo da clássica noção advinda do Direito Privado, Jorge Bacelar Gouveia assevera que a *personalidade jurídica* é “a susceptibilidade para se ser destinatário de normas e princípios jurídicos”¹⁴¹ e, portanto,

A personalidade jurídico-internacional é a susceptibilidade para se ser destinatário de normas e princípios de Direito Internacional, dos quais directamente decorre a oportunidade para a titularidade de direitos (situações jurídicas activas) ou para se ficar adstrito a deveres (situações jurídicas passivas).¹⁴² (Grifo do autor)

De outro lado, a *capacidade jurídica* pode ser definida como

*a medida dos poderes e dos deveres de que cada pessoa é titular no seio do Direito, podendo ainda sub-distinguir-se entre a *capacidade de gozo* – para a titularidade – e a *capacidade de exercício* – para a utilização prática dos direitos,¹⁴³ (Grifo do autor)*

Por conseguinte:

A capacidade jurídico-internacional afere-se pelo conjunto dos direitos e dos deveres que podem estar inscritos na esfera jurídico-internacional da entidade da entidade em causa, também se diferenciando entre uma dimensão de titularidade e uma dimensão de exercício dos mesmos.¹⁴⁴ (Grifo do autor)

¹⁴⁰ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 603.

¹⁴¹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 352.

¹⁴² GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 353.

¹⁴³ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 352.

¹⁴⁴ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 353.

Postas essas noções preliminares, cabe a análise acerca do reconhecimento da personalidade e da capacidade internacionais das O.I. no decorrer do tempo.¹⁴⁵

Na seara doutrinária, o surgimento das organizações internacionais deu ensejo a três diferentes posicionamentos, a saber: a) o de que a personalidade internacional das O.I. seria idêntica à dos Estados; b) o de que as O.I. não teriam personalidade jurídica de Direito Internacional; c) o de que as O.I. detêm uma personalidade internacional, que é distinta daquela atribuída aos Estados. Atualmente prevalece esta terceira corrente, respaldada pela prática e pela jurisprudência internacionais, conforme se expõe a seguir.

Até meados do século XX era comum que os atos constitutivos das organizações internacionais deixassem de lhes atribuir expressamente personalidade internacional – a própria Carta das Nações Unidas não o fez¹⁴⁶ – fato que fomentou o embate entre os posicionamentos já mencionados.

Em 1949, a Corte Internacional de Justiça, ao responder consulta formulada pela Assembléia Geral da ONU, versando sobre a reparação por danos sofridos a serviço das Nações Unidas,¹⁴⁷ teve oportunidade para se manifestar acerca da

¹⁴⁵ Tendo por base, em especial, mais uma vez, os ensinamentos de Sobrino Heredia: SOBRINO HEREDIA, José Manuel. *Las Organizaciones Internacionales: generalidades*. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 57 e ss.

¹⁴⁶ “No entanto, costuma-se geralmente reconhecer-se [com base no próprio texto da Carta da ONU] que as Nações Unidas têm, pelo menos, um certo grau de personalidade internacional; o Artigo 43º da Carta, por exemplo, faculta às Nações Unidas a conclusão de determinados tipos de tratados com os estados membros, coisa que não poderia fazer se carecesse de personalidade internacional.” AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 88.

Além do mencionado artigo 43 da Carta da ONU, Cañado Trindade, em atenção a outros textos internacionais, observa que “É o artigo 1, (seção I) da Convenção sobre Privilégios e Imunidades da ONU que contém uma referência expressa à ‘personalidade jurídica’ da Organização.” TRINDADE, Antônio Augusto Cañado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 188.

O artigo 1 da referida convenção dispõe o seguinte: “The United Nations shall possess juridical personality. It shall have the capacity: a) To contract; b) To acquire and dispose of immovable and movable property; c) To institute legal proceedings.”

¹⁴⁷ Conforme breve relatório constante do próprio parecer:

“La cuestión relativa a la reparación por daños sufridos a servicio de las Naciones Unidas fue remitida a la Corte por la Asamblea General de las Naciones Unidas (resolución de la Asamblea General de fecha 3 de diciembre de 1948) en los siguientes términos:

‘I. En el caso de que un agente de Las Naciones Unidas, en el desempeño de sus funciones, sufra un daño em circunstancias tales que impliquen la responsabilidad de un Estado, ¿tienen las Naciones Unidas competencia para entablar una reclamación internacional contra el gobierno de *jure* o de *facto* responsable, a fin de obtener la reparación por los daños causados: a) A las Naciones Unidas, b) A la víctima o a sus causahabientes?’

personalidade internacional da Organização das Nações Unidas,¹⁴⁸ fazendo-o nos seguintes termos:

La Corte hace seguidamente varias observaciones preliminares sobre la cuestión que se le ha planteado. Procede a definir ciertos términos utilizados en la solicitud de opinión, y analiza seguidamente el contenido de la fórmula: "competencia para entablar una reclamación internacional". Esa competencia la tiene con certeza un Estado. ¿La tiene también la Organización? Eso equivale a preguntarse si la Organización tiene personalidad internacional. Para responder a esa cuestión, que la Carta de las Naciones Unidas no resuelve expresamente, **la Corte considera seguidamente las características que la Carta há pretendido dar a la Organización. A ese respecto, la Corte constata que la Carta ha conferido a la Organización derechos y obligaciones distintos de lo de sus Miembros. La Corte subraya, además, la importante misión política de la Organización: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. De ahí concluye que la Organización, por ser titular de derechos y obligaciones, posee en gran medida personalidad internacional y la capacidad para actuar en el plano internacional, aunque ciertamente no sea um super-Estado. (Grifo nosso)**

Com base no referido parecer, de 11 de abril de 1949, os instrumentos constitutivos de organizações internacionais surgidas a partir de então passaram – assim como outros textos internacionais – a atribuir-lhes expressamente a personalidade internacional.¹⁴⁹

'II. En el caso de respuesta afirmativa sobre el inciso *b*) del punto I, ¿cómo debe conciliarse la acción de las Naciones Unidas con los derechos a que sea acreedor el Estado de donde procede la víctima?'

¹⁴⁸ A personalidade e capacidade das Nações Unidas no plano do direito interno de cada um de seus membros estão expressamente previstas no artigo 104 da Carta da ONU, a qual dispõe que "A organização gozará, no território de cada um de seus Membros, da capacidade jurídica necessária ao exercício de suas funções e à realização de seus propósitos."

¹⁴⁹ Nesse sentido, Sobrino Heredia cita diversos exemplos: "el instrumento constitutivo de la Agencia Multilateral de las Inversiones, creada en 1985; la Convención relativa a la constitución de un Fondo Común sobre las Materias Primas, abierta a la firma el 1 de octubre de 1980; la Convención de N.U. sobre el Derecho del Mar, que por lo que se refiere a la Autoridad internacional de fondos marinos, afirma en su art. 176 que 'tendrá personalidad jurídica internacional y la capacidad jurídica necesaria para el desempeño de sus funciones y el logro de sus fines'; y, sobre todo, dada su implantación en las relaciones internacionales, el bloque constitucional formado por los tratados constitutivos de las Comunidades europeas y los textos que los modifican y amplían, donde una serie de artículos (210 en relación con el 211, en el caso de la CE; 6 en el supuesto de la CEEA; y 184 en el de la CEEA), les reconocen la mencionada personalidad jurídica internacional, lo que por lo demás ha sido confirmado en una amplísima jurisprudencia del T.J.C.E, iniciada con la sentencia de 31 de marzo de 1971 (Comisión c. Consejo [A.E.T.R.], 22/70, *Recueil*, p. 262), y cuyos últimos exponentes más significativos son: el dictamen 2/91 de 19 de marzo de 1993, relativo a la Convención nº 170 de la O.I.T. (*Rec.*, 1993, p. I-1061) y el dictamen 1/94 de 15 de noviembre de 1994, sobre la competencia de la Comunidad Europea para celebrar el acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (*Rec.*, 1994, p. I-5267)." SOBRINO HEREDIA, José Manuel. *Las Organizaciones Internacionales: generalidades*. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 62-63.

Hoje, portanto, o entendimento dominante é o de que as organizações internacionais são dotadas de personalidade jurídica de Direito Internacional, ainda que em configuração distinta da personalidade dos Estados. Nesse sentido, vale mais uma vez recorrer a manifestação da Corte Internacional de Justiça:

'En consecuencia, el Tribunal llega a la conclusión de que la Organización es una persona internacional. Esto no equivale a decir que la Organización sea un Estado, lo que ciertamente no es, o que su personalidad jurídica, sus derechos o deberes sean los mismos que los de un Estado, cualquiera que sea el sentido de esta expresión. Ni siquiera implica ello que todos los derechos y deberes de la Organización deban encontrarse en el terreno internacional, de la misma manera que no todos los derechos y deberes de los Estados deben encontrarse en él. Esto significa que la Organización es un sujeto de Derecho Internacional, que tiene capacidad para ser titular de derechos y deberes internacionales y que tiene capacidad para prevalerse de estos derechos por vía de reclamación internacional' (C.I.J., *Recueil*, 1949, p. 178).¹⁵⁰

Os traços peculiares da personalidade jurídica de Direito Internacional das organizações internacionais repousam no fato de que a extensão de tal personalidade está vinculada às competências – explícitas ou implícitas¹⁵¹ – e aos fins de cada organização em particular, o que significa que a personalidade, aqui, é um conceito relativo. É o que explica Michael Akehurst:

Quando os Estados criam uma organização internacional, estabelecem-na para fins específicos e dão-lhe poderes limitados. Por esta razão, **a noção de personalidade jurídica deve ser considerada como um conceito**

¹⁵⁰ SOBRINO HEREDIA, José Manuel. Las Organizaciones Internacionales: generalidades. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 61.

¹⁵¹ "A despeito do silêncio de sua Carta a respeito, é a ONU dotada de personalidade jurídica internacional, que a possibilita atuar no plano internacional como entidade distinta e independentemente dos Estados membros individuais. **No que tange às competências de seus órgãos**, a tese de interpretação literal da Carta, tradicional e conservadora, não se encontra corroborada pela prática da própria Organização. A doutrina dos 'poderes inerentes da ONU incorre no extremo oposto, não refletindo com fidelidade e precisão a realidade (e. g., ao colocar as organizações intergovernamentais em plano de estreita igualdade jurídica com os Estados). **É a doutrina dos 'poderes implícitos' da ONU a que logrou obter o maior número de adeptos, inclusive reconhecimento judicial da Corte Internacional de Justiça. Tal doutrina atribui poderes implícitos à ONU que sejam essenciais ao desempenho de suas tarefas, respeitados sempre os propósitos da ONU para que seja válido o exercício de suas funções.** Como já indicado, a doutrina dos 'poderes implícitos' tem na prática sido amplamente utilizada em campos de atuação os mais distintos." (Grifo nosso) TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 211.

Acrescente-se: "O princípio da eficácia teve uma surpreendente aplicação no caso *Reparation for Injuries*, no qual o Tribunal Internacional de Justiça opinou que as Nações Unidas não só possuíam a competência expressamente conferida pela Carta, mas também a competência implícita necessária para a prossecução dos objectivos para os quais foi estabelecida." AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 211.

relativo e não absoluto. Não cabe perguntar se uma organização internacional goza de personalidade jurídica em abstracto; só tem sentido formular a seguinte pergunta: “Que direitos, obrigações e poderes específicos é capaz de exercer?” Uma organização pode estar habilitada, por exemplo, para concluir tratados numa determinada matéria mas não em outra. Também podem os poderes variar de uma organização para outra. Assim, a Organização das Nações Unidas pode, em certas circunstâncias, adoptar medidas de ordem militar, coisa que a Organização Mundial da Saúde não pode fazer.¹⁵² (Grifo nosso)

De todo modo, de uma maneira geral, Sobrino Heredia aponta como principais formas de manifestação, pelas organizações internacionais, de sua personalidade internacional, as seguintes: a) direito de celebrar tratados internacionais; b) direito de estabelecer relações internacionais; c) direito de ser parte em procedimento de solução de controvérsia internacional; d) direito de ser sujeito ativo ou passivo em relações jurídicas versando sobre responsabilidade internacional; e) o gozo, por parte de seus agentes, de privilégios e imunidades.¹⁵³

Tocando em ponto especialmente importante para o presente trabalho, Cançado Trindade ensina que

Com efeito, em sua substancial tese doutoral acerca do *status* internacional da ONU, advoga Weissberg que tal *status* [de pessoa jurídica internacional] pode ser comprovado por vários fatores, como, *inter alia*, o fato de que é facultado à Organização [...] adotar certas decisões obrigatórias para seus membros [...].¹⁵⁴

No mais, cumpre observar que o reconhecimento da personalidade de Direito Internacional às organizações internacionais pode ser entendido num contexto de ampliação dos sujeitos internacionais em geral. Nesse sentido, é útil transcrever valiosa síntese de Celso D. de Albuquerque Mello:

Os sujeitos de DI não têm sido os mesmos através dos tempos. A cada comunidade histórica da vida internacional correspondem diferentes sujeitos de direito.

¹⁵² AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 88.

No mesmo sentido pode-se citar José Francisco Rezek, referindo-se a Paul Reuter: “Paul Reuter, atento à fase incipiente em que se encontra a formulação de uma teoria geral das organizações internacionais, insiste em que a personalidade jurídica de direito das gentes não é a fonte da competência da organização, mas seu resultado.” (Grifo do autor) REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 251.

¹⁵³ SOBRINO HEREDIA, José Manuel. Las Organizaciones Internacionales: generalidades. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 66 e ss.

¹⁵⁴ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 189.

Em Roma, o “jus gentium” dirigia as suas normas mais ao indivíduo do que ao Estado.

No período medieval, a comunidade política ingressa no plano jurídico internacional de modo definitivo.

A idéia de que o homem e o Estado são pessoas internacionais foi admitida pela maioria dos internacionalistas “clássicos”, como ocorreu com Hugo Grotius no “De Jure Belli ac Pacis” (1625).

O Estado foi, entretanto, exercendo um papel monopolizador no mundo jurídico internacional, que acabou por se reduzir, no século XIX, a uma “aristocracia de Estados”.

No século XX a sociedade internacional tem sofrido uma profunda transformação. A universalização do mundo jurídico internacional, iniciada no século XIX, chega a seu termo. O domínio reservado dos Estados tem diminuído. O homem volta a ter direitos e deveres perante a ordem internacional. As organizações internacionais entram no campo jurídico como um dos principais e mais atuantes sujeitos de direito.¹⁵⁵

Por derradeiro, há de se ponderar que “Ao conceito de pessoa internacional não interessa saber se a determinado ente, ao lhe ser atribuída a personalidade, também lhe é outorgada a capacidade de agir no plano internacional, ou se ele participa da elaboração de normas internacionais.”¹⁵⁶ A respeito de tal ensinamento, são oportunas duas observações, conforme seguem.

Primeiramente, é de se notar que a capacidade de agir no plano internacional da ONU foi expressamente consagrada, ao lado de sua personalidade jurídica, na já mencionada opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça. Tal conclusão (pela existência de personalidade jurídica internacional) é extensível a outras organizações internacionais, com base no raciocínio de que, assim como o reconhecimento da personalidade, o reconhecimento da capacidade internacional é instrumento que viabiliza às organizações internacionais o exercício de suas atribuições e, por conseguinte, o alcance de seus objetivos.

Uma segunda e última observação refere-se ao fato de que, embora sejam distintas as noções de *personalidade internacional* e de *aptidão para a elaboração de normas internacionais*, a crescente participação das organizações internacionais nas relações internacionais – este “ganho de terreno” – certamente contribuiu para que, mais recentemente, certos atos seus¹⁵⁷ alcançassem o *status* de fonte de Direito Internacional.

¹⁵⁵ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 331.

¹⁵⁶ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 329.

¹⁵⁷ “A atuação dos organismos internacionais, em setores os mais diversos, se externaliza habitualmente através de resoluções, de relevância e significação variáveis: algumas servem de

3.4 OS ATOS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS ENQUANTO FONTES FORMAIS DE DIREITO INTERNACIONAL

Utilizando-se do ensinamento de Norberto Bobbio, Celso D. de Albuquerque Mello assevera que “São fontes do direito aqueles fatos ou aqueles atos aos quais um determinado ordenamento jurídico atribui a idoneidade ou a capacidade de produzir norma jurídica’ (Norberto Bobbio, *Il Positivismo Giuridico*, 1979)”¹⁵⁸.

Pois bem. A respeito de tais fontes, no âmbito do Direito Internacional, o artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ) dispõe o seguinte:

1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:
 - a. as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
 - b. o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito;
 - c. os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas;
 - d. sob ressalva da disposição do Artigo 59, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.
2. A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes com isto concordarem.

Depreende-se, portanto, que

- A observação directa do art. 38º do ETIJ propõe como fontes do Direito Internacional as seguintes realidades:
- os tratados internacionais;
 - os costumes internacionais;
 - os princípios gerais de Direito;
 - a jurisprudência;
 - a doutrina; e
 - a equidade.¹⁵⁹

Embora o referido dispositivo contenha a principal indicação,¹⁶⁰ em texto internacional, das fontes de Direito Internacional, o mesmo é objeto de crítica pela doutrina.

instrumento de exortação, outras enunciam princípios gerais, e outras requerem determinado tipo de ação visando resultados específicos.” TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 27.

¹⁵⁸ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 191.

¹⁵⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 95.

Nesse sentido, vale mencionar o entendimento de Jorge Bacelar Gouveia:

No nosso ponto de vista, sem rejeitar a análise de todas elas [as fontes tal como propostas pelo Estatuto da CIJ], importa dizer que as verdadeiras fontes normativas do Direito Internacional se limitam aos:

- tratados internacionais;
- costumes internacionais; e
- actos internacionais unilaterais.

Em contrapartida, as outras fontes normativas referenciadas são pretensas fontes, mas que ainda assim interessa fixar no respectivo valor:

- os princípios gerais de Direito;
- a jurisprudência;
- a doutrina; e
- a equidade.

Assim, em que pese os atos internacionais unilaterais¹⁶¹ não estejam previstos no Estatuto da CIJ como fonte de Direito Internacional, a doutrina lhes confere tal *status* – inclusive no tocante aos atos unilaterais emitidos *por organizações internacionais*,¹⁶² definindo-os como “normas originadas em uma organização internacional que são obrigatórias para os Estados-membros independentemente de qualquer ratificação por sua parte.”¹⁶³

O fundamento da obrigatoriedade de decisões emanadas das organizações internacionais e a sua qualificação como fonte de Direito Internacional decorrem do

¹⁶⁰ Embora não a única, podendo-se indicar, no mesmo sentido, o art. 21 do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional e o art. 7º do “texto da convenção relativa ao estabelecimento de um Tribunal Internacional de Presas [...] umas das inúmeras convenções concluídas na Conferência de Haia de 1907, mas que não entrou em vigor.” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 193.

¹⁶¹ “As resoluções das organizações internacionais constituem uma das mais modernas fontes de DI e surgem como um ato unilateral.” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 294.

¹⁶² Antônio Augusto Cançado Trindade propõe a inserção, no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, das resoluções das organizações internacionais, fazendo-as constar expressamente como fonte do Direito Internacional: “as regras derivadas de resoluções das organizações internacionais têm fonte que se distingue do costume, dos tratados e dos princípios gerais de direito, e que não recaem sob qualquer das categorias enumeradas no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça. [...] Assim, outra não poderia ser a conclusão senão a de considerarmos incompleto, nos dias de hoje, o artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, por permanecer silencioso quanto às resoluções das organizações internacionais.[...] As incertezas que ainda pairam sobre as resoluções das organizações internacionais não nos parecem, portanto, suficientemente de modo a justificar sua continuada exclusão do artigo 38 do Estatuto da Corte. Tais resoluções não mais podem ser ignoradas ou negligenciadas. E não há aparentemente obstáculo lógico algum à inserção de uma cláusula detalhada reconhecendo-as como ‘fonte’ distinta do direito internacional contemporâneo, ao menos limitativamente alguns tipos de resoluções sob determinadas condições e circunstâncias.” TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 32.

¹⁶³ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 299.

próprio tratado constitutivo da organização. É ele que, via de regra, atribui à organização internacional competências normativas. Daí o motivo pelo qual José Francisco Rezek assevera que “a autoridade de uma decisão tomada no âmbito de qualquer organização resulta, em última análise, do tratado institucional.”¹⁶⁴ O próprio autor, entretanto, parece discordar de uma interpretação radical de tal fato:

Dir-se-ia, sob esta ótica, que o Estado que procede na conformidade de certa diretriz obrigatória, editada por organização internacional a que pertence, está na realidade obedecendo ao tratado constitutivo da organização, em cujos termos opera o sistema de produção de diretrizes obrigatórias.

Por esse caminho crítico, entretanto, seríamos levados a avançar progressivamente até a afirmativa de que mesmo o tratado não é fonte de direito internacional: em última análise, os Estados procedem à luz de quanto pactuaram, não por qualquer virtude mística do próprio texto convencional, mas por força do princípio *pacta sunt servanda* – sendo este, para alguns, a própria norma fundamental do direito das gentes, e para outros, seu desdobramento imediato.¹⁶⁵

Outro fundamento para o reconhecimento de atos de organizações internacionais como fonte de Direito Internacional parece ser o *princípio da efetividade*, eis que, na prática, existem atos das organizações internacionais que geram reais direitos e deveres a sujeitos internacionais. Mais uma vez, vale citar Jorge Bacelar Gouveia:

Os actos unilaterais internacionais – dos Estados e das organizações internacionais – não são referidos no elenco do art. 38º do ETIJ, o que não impede que se lhes faça uma igual alusão, **até porque a sua pertinência tem sido muito evidenciada na crescente intensificação das relações internacionais.**

O estar omissos naquele preceito, como já tivemos ocasião de explicitar, não obsta à sua consideração, dado que a respectiva validade, no plano das fontes normativas do Direito Internacional, se impõe por si mesmo, não precisando do apoio de outros preceitos.¹⁶⁶ (Grifo nosso)

No mesmo sentido tem-se a lição de Rezek, para quem

Não há, efetivamente, em tais atos [atos unilaterais] qualquer aspecto normativo, marcado por um mínimo de abstração e generalidade. É óbvio, entretanto, que esses atos produzem consequências jurídicas –

¹⁶⁴ REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 132. Para mais considerações a respeito, vide seção quinária 4.2.2.1.3 desta monografia.

¹⁶⁵ REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 133.

¹⁶⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 110-111.

criando, eventualmente, obrigações –, tanto quanto as produzem a ratificação de um tratado, a adesão ou a denúncia.¹⁶⁷ (Grifo nosso)

Diante de todo o exposto, cumpre citar Celso D. de Albuquerque Mello, que bem ilustra o posicionamento doutrinário pela aceitação dos atos das organizações internacionais como fonte do Direito Internacional:

Na verdade, nós não vemos como negar o aspecto de fonte aos atos unilaterais. A fonte é, como vimos, a maneira pela qual se manifesta o direito, isto é, a norma jurídica, que no fundo é uma norma de conduta. Eles constituem um dos modos pelos quais os Estados de autolimitam. Não interessa a questão de sabermos se são fontes do segundo ou terceiro graus. **A questão realmente importante neste assunto consiste em sabermos se são ou não normas jurídicas pelas quais os Estados devem pautar a sua conduta, e, neste sentido, a resposta é afirmativa. Deste modo, os atos unilaterais são fontes do DI.**¹⁶⁸ (Grifo nosso)

Interessante notar, ainda, que para Celso D. de Albuquerque Mello

Em síntese as condições de validade dos atos unilaterais são as seguintes: **a) emanar de estado soberano ou outro sujeito de DI (ex.: organizações internacionais); b) o seu conteúdo ser admissível no DIP; c) a vontade deve ser real e não sofrer vícios; d) não tem forma prescrita; e) manifestação de vontade visando a criar uma regra de direito.**¹⁶⁹ (Grifo nosso)

Portanto, o referido autor parece identificar nos atos unilaterais das organizações internacionais mais do que uma mera *possibilidade* de criar normas internacionais. Afinal, segundo seu posicionamento, seria elemento essencial de tais atos (*condição de validade* sua) o intuito de criação de “uma regra de direito”.

Para encerrar o presente tópico, cite-se a exposição de Cançado Trindade, que assevera o seguinte, especificamente quanto às decisões da ONU:

A ONU tem habitualmente externalizado na sua atuação e decisões através de resoluções, de conteúdo, significação e relevância variáveis. Tampouco são idênticos os efeitos jurídicos de suas resoluções. Do multilateralismo no processo decisório da ONU têm se valido os Estados para até certo ponto compensar suas desigualdades de poder no cenário internacional. **Certas resoluções da ONU têm contribuído sobremaneira e de modos**

¹⁶⁷ REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 140-141.

¹⁶⁸ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 290.
Quanto à aplicação de tais ensinamentos aos atos unilaterais das organizações internacionais o próprio autor, pouco antes do excerto já transcrito, afirma que “Em síntese, as condições de validade dos atos unilaterais são as seguintes: a) emanar de estado soberano ou outro sujeito de DI (ex.: organizações internacionais) [...]”.

¹⁶⁹ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 290.

distintos para a formação de normas do direito internacional geral, e é injustificável que nos dias de hoje ainda não constem das categorias de 'fontes' do direito internacional enumeradas no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça [...].¹⁷⁰ (Grifo nosso)

3.5 CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS DECISÓRIOS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS QUANTO À SUA OBRIGATORIEDADE

Os atos decisórios das organizações internacionais podem ser classificados tomando-se por referência diversos critérios.¹⁷¹ Para o presente trabalho importa especificamente o critério da *obligatoriedade* do ato emanado.¹⁷² Quanto a isso, nota-se que os doutrinadores nem sempre adotam a mesma terminologia para designar os atos obrigatórios e os não obrigatórios.¹⁷³

Ricardo Seitenfus e Deisy Ventura, por exemplo, adotam a classificação de Michel Virally:

Ele considerou que todos os atos emanados de um órgão coletivo são *resoluções*, que diferenciam-se entre si por seu caráter, *impositivo* ou *facultativo*. As resoluções de *caráter obrigatório* são denominadas *decisões* [...] As resoluções de *caráter facultativo* são denominadas *recomendações*.¹⁷⁴

¹⁷⁰ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 212.

¹⁷¹ "a) Por el papel que desempeña la voluntad de la Organización debemos distinguir entre actos *individuales o unilaterales, convencionales y contractuales*. [...] b) Por la función que contribuya a cumplir el acto podemos distinguir, trasladando al D.I. las tres clásicas funciones del Estado, entre actos *normativos, actos ejecutivos y actos jurisdiccionales*. [...] c) Según la estructura de los actos, podemos distinguir entre *actos simples y complejos*." DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 123.

¹⁷² "É quase impossível se elaborar uma teoria geral desta matéria, sendo suficiente lembrar a observação de Biscottini de que o sentido e o alcance da recomendação varia de uma organização internacional para outra." MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 605.

¹⁷³ Na prática internacional "A palavra 'resolução' é usada pela Assembléia Geral da ONU tanto para os atos obrigatórios quanto para os não obrigatórios. Ocorre o mesmo com a palavra 'decisão', que para alguns autores seriam os atos obrigatórios e para outros as resoluções que tratam de questão de fundo." MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 605.

¹⁷⁴ SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 63.

Já para Celso D. de Albuquerque Mello,

As organizações internacionais, ao exercerem os seus poderes, criam, por meio de deliberações, normas internacionais. Estas deliberações, entretanto, nem sempre têm valor obrigatório; é o que ocorre com as recomendações, os votos e os ditames. Já as resoluções, os regulamentos e as decisões têm valor obrigatório.¹⁷⁵

Jorge Bacelar Gouveia faz distinção entre “*actos vinculativos e actos consultivos*: [respectivamente] actos que produzem efeitos obrigatórios e actos que apenas contêm recomendações ou pareceres”.¹⁷⁶

Diez de Velasco traz lições mais aprofundadas sobre o tema. Ensina serem manifestações da competência normativa externa¹⁷⁷ das organizações internacionais (a) as *decisões obrigatórias*, (b) as *recomendações intersubjetivas* e (c) a *preparação de tratados e outros instrumentos internacionais*.

Assim, de acordo com a classificação deste último autor, as chamadas *decisões obrigatórias* seriam aqueles

verdaderos actos jurídicos obligatorios para sus destinatarios. La base de su obligatoriedad la encontramos en la competencia atribuida al respecto al órgano que la adopta. Sirve, a su vez, para distinguirlas de otros actos obligatorios en virtud del consentimiento de sus destinatarios. [...] El término *decisión* no siempre se utiliza con sentido preciso, sino que aparece como genérico. Por ello para saber si se trata o no de una *decisión obligatoria* habrá que examinar en concreto el contenido de la misma e estudiar los poderes del órgano que la ha tomado para saber si la misma reúne la característica de la obligatoriedad.¹⁷⁸ (Grifo do autor)

¹⁷⁵ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 579.

¹⁷⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 114.

¹⁷⁷ Previamente o autor faz distinção entre a competência normativa interna e a competência normativa externa das organizações internacionais. No presente trabalho, para efeitos de análise da efetividade de decisões do Conselho de Segurança da ONU, apenas a segunda dessas categorias será considerada. De todo modo, apenas para esclarecimento, cumpre citar breves palavras de Diez de Velasco sobre a referida distinção: “Las O.I. tienen capacidad, al menos la mayoría de ellas, para crear normas jurídicas como consecuencia de la competencia o poder normativo que les otorguen sus Tratados creadores. Esta competencia normativa se manifiesta bien sea hacia el interior de la propia Organización, creando normas que completen y adapten su propio ordenamiento y dirigidas a autoorganizarse o a que funcionen sus propios órganos, o bien hacia el exterior de la Organización, es decir, llevando a cabo aquellos actos dirigidos a otros sujetos de D.I. distintos de la propia O.I., ya sean éstos Estados miembros e incluso no miembros de la misma, u otras Organizaciones.” DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 124.

¹⁷⁸ DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 126.

De outro lado, as *recomendações intersubjetivas* corresponderiam aos atos de cumprimento não obrigatório:

son aquellas que una Organización dirige a los Estados miembros o a otra Organización internacional. [...] El sentido habitual del término “*recomendación*” en D.I. es el de resolución no obligatoria. Las recomendaciones intersubjetivas no crean derechos y obligaciones [...]. Por ello podemos definir las como aquellas resoluciones que no llevan aparejada la obligatoriedad de su cumplimiento en virtud de las competencias del órgano que emanan, si bien en determinados supuestos pueden producir efectos en el campo jurídico, por otras razones [...] ¹⁷⁹ (Grifo do autor)

De todo modo, independentemente da terminologia adotada, percebe-se que a doutrina reconhece a existência de atos decisórios obrigatórios¹⁸⁰ e não obrigatórios.¹⁸¹ Tal distinção, por óbvio, implica em diferenciação na efetividade de um ou outro tipo de decisão.

Conforme será visto mais adiante, as resoluções do Conselho de Segurança da ONU são o principal exemplo de decisões obrigatórias em âmbito universal.¹⁸²

¹⁷⁹ DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 127.

¹⁸⁰ Para Antônio Augusto Cançado Trindade, “As únicas decisões realmente *mandatórias*, além das decisões do Conselho de Segurança sob o artigo 25 da Carta da ONU, [...] são as resoluções relativas à estrutura *interna* do organismo internacional. Há, na ONU, questões internas sobre as quais se tomam decisões *mandatórias* pela ação conjunta da assembléia Geral com recomendação prévia positiva do Conselho de Segurança, a saber: admissão, suspensão e expulsão de membros da ONU, e nomeação do Secretário Geral.” (Grifo do autor) TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 29.

¹⁸¹ Entretanto, o fato de certas resoluções não serem obrigatórias não significa que sejam desprovidas de qualquer valor jurídico: “Ainda que certas resoluções sejam puramente recomendatórias – e portanto não obrigatórias – são não obstante juridicamente relevantes, têm em muito influenciado a prática internacional, e os próprios Estados, naturalmente relutantes em infringi-las, consideram-se pelo menos no dever de considerá-las de boa-fé.” TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 32.

¹⁸² “Pero donde indudablemente ha llegado más lejos la elaboración institucionalizada de normas internacionales obligatorias para los Estados miembros, e incluso nacionales, es en el seno de las Comunidades supranacionales europeas –Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Comunidad Económica Europea y Comunidad Europea de Energía Atómica–, a cuyos órganos se les han conferido poderes para dictar normas obligatorias para los Gobiernos, empresas e individuos, y algunas de las cuales se aplican directamente en los órdenes jurídicos nacionales de los Estados miembros sin necesidad de acto alguno de recepción. Se trata de los reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones”. DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 177.

No mesmo sentido: “Outras organizações internacionais com funções mais especializadas podem exercer um controle mais efetivo sobre os seus membros, em especial se prestam serviços essenciais, como o Fundo Monetário Internacional: um Estado que seja excluído do Fundo encontrar-se-á na impossibilidade de obter deste ouro e divisas para enfrentar uma crise na sua balança de pagamentos. E as organizações regionais podem exercer uma disciplina ainda mais

4 A EFETIVIDADE DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

4.1 O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU: IMPORTÂNCIA, COMPOSIÇÃO, FUNÇÃO, ATRIBUIÇÕES, MODO DE TOMADA DE DECISÕES, FUNCIONAMENTO E ESTRUTURA

A Organização das Nações Unidas tem sua estrutura composta por seis órgãos principais: a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela,¹⁸³ a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. Dentre tais órgãos, o Conselho de Segurança é apontado pelos doutrinadores como o mais importante,¹⁸⁴ embora a Assembléia Geral seja o de maior representatividade.

concreta sobre os seus membros: o Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia, por exemplo, goza de jurisdição obrigatória sobre os Estados membros acusados de infração às normas do Mercado Comum.” AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 08-09.

¹⁸³ Ricardo Seitenfus, ao apresentar um organograma das Nações Unidas, assevera: “Este é o organograma atualizado. Nele não consta o Conselho de Tutela, criado com a Carta e vinculado à Assembléia Geral no mesmo nível do Conselho Econômico e Social. Em razão da descolonização, o Conselho de Tutela não mais responde a funções importantes. Tal situação é amplamente reconhecida na atualidade. Assim, por exemplo, o projeto de reforma proposto pelo atual Secretário Kofi Annan indica a supressão do Conselho de Tutela.” SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 4. ed., rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005, p. 139.

No mesmo sentido, Jorge Bacelar Gouveia afirma que “o Conselho de Tutela, em face da conclusão do processo de descolonização, já não se apresenta actual”. GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 418.

¹⁸⁴ “É o órgão mais importante da ONU. O art. 24 da Carta estabelece que incumbe a ele, em nome dos membros das Nações Unidas, ‘a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais’”. (Grifo nosso) MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 615.

No mesmo sentido: “Há intenso movimento para que **este órgão – que na prática é considerado a mais importante instância da ONU**, embora literalmente a Carta assim não o defina – seja novamente ampliado e contemple algum critério de representação regional.” (Grifo nosso) SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 109.

Ainda: “**Organo principal de las Naciones Unidas**, de carácter intergubernamental y de participación restringida, pesa sobre el Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y tiene además otras importantes competencias.” (Grifo nosso) PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 6. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 750.

A Carta [da ONU] dispõe sobre o Conselho de Segurança nos arts. 23 a 32, onde analisa sua composição, funções e atribuições, votação, e processo. Além disso, dele diretamente cogita nos arts. 33 a 38 (Cap. VI: Solução Pacífica de Controvérsias); nos arts. 39 a 51 (Cap. VII: Ação Relativa a ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão); nos arts. 52 a 54 (Cap. VIII: Acordos Regionais); e nos arts. 75 a 85 (Cap. XII: Sistema Internacional de Tutela).¹⁸⁵

4.1.1 Composição

A composição do Conselho de Segurança é disciplinada pelo artigo 23 da Carta da ONU. Atualmente integram-no quinze membros,¹⁸⁶ sendo cinco permanentes e dez não permanentes. São membros permanentes¹⁸⁷ a China, a França, a Rússia, o Reino Unido e os Estados Unidos.

Os membros não permanentes – eleitos para exercer as funções num prazo de dois anos, sendo vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente – são escolhidos

¹⁸⁵ MEIRA MATTOS, Adherbal. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 318.

¹⁸⁶ Até 1963 o Conselho de Segurança era integrado por onze membros (cinco permanentes e seis não permanentes): “la tendencia hacia la universalidad de la Organización, que se hizo patente particularmente en la década de los años setenta determinó la necesidad de aumentar el número de miembros de Consejo a fin de hacerlo más representativo. Es así como, por resolución 1991 A (XVIII) de la Asamblea General de 17 de diciembre de 1963, en vigor desde el 31 de agosto de 1965 una vez cumplidos los requisitos del artículo 108 de la Carta, se reforma el artículo 23 en el sentido de que la composición total del Consejo fuese en adelante de quince miembros y el número de miembros no permanentes de diez.” PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 6. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 750.

¹⁸⁷ Vale lembrar que Taiwan “de 1949 a 1972 ocupou o assento como membro permanente do Conselho de Segurança correspondente à China.” ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. *Reformas na ONU. Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 34.

Entretanto, Michael Akehurst, fazendo análise mais aprofundada acerca da questão da participação chinesa no Conselho de Segurança, assevera que “Os comunistas tomaram o poder na China em finais de 1949, mas até 1971 a China foi representada nas Nações Unidas pelo governo nacionalista de Chaing-Kai-Shec. [...] A este respeito, a análise correcta é de que **são os estados, e não os governos, os membros das Nações Unidas. Ora, o Estado chinês é, e sempre foi, membro das Nações Unidas.** A questão que se levanta é a de que governo deve representar este Estado na organização.”(Grifo nosso) AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 216. No mais, a Rússia substituiu a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1991 e permanece na cadeira desde então.

tendo especialmente em vista, em primeiro lugar, a contribuição dos Membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização e também a distribuição geográfica eqüitativa.¹⁸⁸

O critério geográfico foi regulamentado pela Resolução 1991 A (XVIII) da Assembléia Geral da ONU, na qual decidiu-se que

en la elección por la Asamblea de los miembros no permanentes se tuviesen en cuenta los siguientes criterios de representatividad geográfica: cinco Estados africanos y asiáticos, uno de Europa oriental, dos latinoamericanos y dos de Europa occidental y otros.¹⁸⁹

Atualmente (em 2007) o grupo dos membros não permanentes é composto por Congo, Gana, Peru, Catar, Eslováquia (todos até 2007), Bélgica, Indonésia, Itália, Panamá e África do Sul (todos esses até 2008).¹⁹⁰

4.1.2 Função e atribuições

O artigo 24 da Carta da ONU confere ao Conselho de Segurança “a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais”, sendo que as atribuições conferidas ao órgão para tanto estão previstas nos capítulos VI, VII, VIII e XII¹⁹¹ da Carta e são expostas por Adherbal Meira Mattos nos seguintes termos:

As atribuições específicas do Conselho são as enumeradas nos Caps. VI, VII, VIII e XII da Carta. A mais importante é a de manter a paz e a segurança internacionais (art. 24). Para tal fim, conta com a assistência de uma Comissão de Estado-maior (art. 26), que o assistirá e o orientará em

¹⁸⁸ Art. 23, 1, da Carta da ONU.

¹⁸⁹ PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 6. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 750.

¹⁹⁰ “Os Estados que mais foram eleitos como membros não permanentes são os seguintes: Japão, Índia, Brasil, Argentina e Canadá.” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 615.

¹⁹¹ Ressalvando-se que “O capítulo XII se refere ao mandato do Conselho de Administração Fiduciária, que foi criado para a administração dos antigos mandatos. Dado que no momento atual todos os territórios em administração fiduciária obtiveram o autogoverno e a independência, este órgão não está ativo. A situação do Saara Ocidental é atendida tanto pelo secretário geral como pelo Conselho de Segurança.” ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. *Reformas na ONU. Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 35.

todas as questões relativas à aplicação das forças armadas e exigências militares (arts. 46 e 47).

Além disso, o Conselho convidará as partes em uma controvérsia a resolvê-la por meios pacíficos, que são os previstos no art. 33 da Carta: negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial e recursos a entidades ou acordos regionais, entre outros.

Poderá, ainda, o Conselho, investigar sobre quaisquer controvérsias suscetíveis de provocar atritos entre os Estados (art. 34), recomendando procedimentos ou métodos apropriados de solução (art. 36).

Determinará, ainda, o Conselho, a existência de qualquer ameaça à paz (aí incluindo, a partir de 1992, o terrorismo internacional), ruptura da paz ou ato de agressão, fazendo recomendações a respeito ou tomando medidas efetivas a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais (art. 39). E apresentando, inclusive, medidas provisórias às partes interessadas (art. 40).

As medidas efetivas aludidas acima envolverão ou não o emprego de forças armadas. Entre estas, temos a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação, ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos e radiofônicos, além do rompimento de relações diplomáticas (art. 41). Entre aquelas, temos demonstrações, bloqueios, e outras operações por meio de forças aéreas, navais e terrestres (art. 42).

Esses atos são de competência exclusiva do Conselho, que representa, no caso, a própria ONU, competindo aos Estados, individualmente, apenas direito de legítima defesa individual ou coletiva, nos termos do art. 51 da Carta.

Todos os Estados da organização deverão contribuir, por meio de forças armadas, assistência e facilidades, a fim de que o Conselho possa realizar a sua função primacial, que é a de manutenção da paz e da segurança internacionais (arts. 43, 44 e 45).

Prevê a Carta da ONU a criação de acordos ou entidades regionais (art. 52), que poderão ser utilizados pelo Conselho para uma ação coercitiva sob sua própria autoridade (art. 53, 1).

O Conselho é também competente para aprovar acordos de tutela referentes às zonas estratégicas e para fiscalizar sua execução (art. 83).

Entre outras atribuições, cabe, ainda, ao Conselho, submeter relatórios anuais e especiais à Assembléia Geral (art. 24, 3).¹⁹²

Da análise de suas atribuições, nota-se que o Conselho de Segurança tem ampla possibilidade de atuação nos assuntos referentes à paz e à segurança internacionais. Nesse sentido, tem competência tanto para atuar na busca da solução pacífica de controvérsias quanto para, no extremo oposto, determinar o emprego de força armada contra eventuais perturbadores da paz e da segurança em âmbito internacional.

Para Celso D. de Albuquerque Mello,

O Conselho de Segurança tem as seguintes funções: a) regulamentar os litígios entre os Estados-membros da ONU (arts. 33 a 38); b) regulamentação de armamentos (art. 26); c) agir nos casos de ameaça à paz e de agressão (arts. 39 e 51); d) decidir "sobre as medidas a serem tomadas para o cumprimento" das sentenças da CIJ (art. 94, § 2º).

Podemos mencionar as seguintes atribuições exclusivas: a) ação nos casos de ameaça à paz; b) aprova e controla a tutela estratégica; c) execução

¹⁹² MEIRA MATTOS, Adherbal. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 320-321.

forçada das decisões da CIJ. Outras atribuições, ele as exerce conjuntamente com a Assembléa Geral: a) exclusão, suspensão e admissão dos membros; b) eleição dos juizes da CIJ; c) designação do Secretário-geral; d) emendas à Carta. Outras atribuições são comuns a ele e à Assembléa Geral: a) regulamentação de armamentos; b) solução de litígios; c) pedir pareceres à CIJ.

Devemos lembrar aqui que o Conselho de Segurança também possui poderes implícitos, isto é, que não estão expressamente prescritos na Carta. Esta orientação foi consagrada a respeito da administração de Trieste, quando do Tratado de Paz com a Itália.¹⁹³

A título de síntese,¹⁹⁴ pode ser mencionado o ensinamento de Jorge Bacelar Gouveia no tocante às atribuições do Conselho de Segurança:

As competências do Conselho de Segurança – tal como a sua nomenclatura bem sugere – centram-se essencialmente, conquanto não exclusivamente, nas questões ligadas às atribuições da ONU na **manutenção da paz e seguranças internacionais, domínio em que actua a título decisório e exclusivo**. Mas o Conselho de Segurança também tem competências de propulsão procedimental, como sucede em relação à admissão de novos membros, à escolha de membros dos diversos órgãos e à revisão da CNU, nalguns casos havendo mesmo situações de co-decisão.¹⁹⁵ (Grifo nosso)

No mesmo sentido, vale citar as breves palavras de Ricardo Seitenfus e Deisy Ventura:

A Carta das Nações Unidas atribui, conforme seu art. 24, a *principal responsabilidade pela manutenção da paz* ao Conselho de Segurança, órgão que pode definir e executar *sanções militares* contra Estados, nos casos de *ameaça contra a paz, ruptura da paz ou ato de agressão*. O Conselho aplica tais sanções através de forças armadas colocadas à disposição pelos Estados-membros consoante acordos especiais, assinados para este fim, que são postos em prática sob o seu comando. Desta prerrogativa, decorre a interdição absoluta do recurso à força armada, exceto em caso de legítima defesa, que alcança todos os países integrantes da organização.¹⁹⁶

Por fim, cumpre lembrar que embora a Carta da ONU não contemple expressamente a possibilidade de as Nações Unidas decretarem as *operações de*

¹⁹³ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 617.

¹⁹⁴ Também bastante sintéticas são as palavras de Michael Akehurst, para quem “As principais funções do Conselho de Segurança consistem em formular recomendações para a resolução pacífica de conflitos [...] e adoptar medidas coercivas em casos de ameaças à paz, infracções à paz e actos de agressão”. AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 218.

¹⁹⁵ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 420-421.

¹⁹⁶ SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 109.

paz (ou missões de paz),¹⁹⁷ tal atribuição tem sido exercida pelo Conselho de Segurança. Segundo Jorge Bacelar Gouveia a ONU tem desenvolvido tais operações

[...] melhor interpretando a CNU através da conjugação dos capítulos VI e VII, apesar de se reconhecer que as mesmas não se encaixam em nenhum deles:

- não no capítulo VI porque são mais do que meras medidas diplomáticas para a evitação e repressão de conflitos, envolvendo a aplicação de meios militares;
- não no capítulo VII porque ficam aquém de uma utilização da força militar, que aí se encontra prevista contra as partes que ponham em causa a paz e a segurança internacionais.¹⁹⁸

4.1.3 Tomada de decisões

O artigo 27 da Carta da ONU define que as decisões do Conselho de Segurança serão tomadas por meio de voto de cada um de seus membros, sendo que cada membro – seja permanente ou não – tem direito a um único voto.

Assim, questões processuais (procedimentais) são decididas com base no voto afirmativo de quaisquer nove membros do órgão. Já as decisões em questões de fundo (questões não processuais) são “tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes”.¹⁹⁹ é a adoção da chamada “regra da unanimidade das grandes potências”,²⁰⁰ que nada mais é do que o *poder de veto*.

¹⁹⁷ As operações de paz podem possuir características bastante variadas e certamente podem render considerações muito mais complexas do que as que ora se apresentam. Para o presente trabalho, entretanto, parece suficiente a breve noção trazida por Jorge Bacelar Gouveia: “As operações de paz instalam-se no território outrora palco de combatentes e visam a consolidação de um cessar-fogo, ao mesmo tempo lançando as bases da normalização da vida do Estado, incluindo os seus serviços essenciais, sendo compostas por soldados da ONU, os ‘capacetes azuis’, emprestados pelos Estados que nelas participam.” GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 583.

¹⁹⁸ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 581.

¹⁹⁹ Art. 27, 3, da Carta da ONU.

²⁰⁰ Conforme ABC da ONU.

Em que pese a carta da ONU disponha apenas sobre o método *votação*, o *consenso* também pode ser utilizado como instrumento para a tomada de decisões por parte do Conselho de Segurança:²⁰¹

A prática no Conselho de Segurança criou uma forma especial de decisão denominada de “consenso” que é aplicada em questões consideradas delicadas. O “consenso”, consiste em o presidente tirar conclusões dos debates, como exprimindo a vontade do Conselho de Segurança. Os Estados podem objetar, mas a decisão é tomada sem voto.²⁰²

Quanto ao mencionado poder de veto, cabe fazer algumas considerações, conforme seguem.

Primeiramente, é de se observar que, mais do que a possibilidade de veto, a Carta da ONU permite, na prática, a figura do *duplo veto*:

A grande questão a respeito do veto é que a Carta da ONU não estabelece quais são as questões processuais ou não. Deste modo, é **submetido preliminarmente, de um modo geral, o assunto em uma votação para ser decidido se ele é processual ou questão de fundo. Esta decisão é considerada matéria importante**, surgindo assim a figura do duplo veto.²⁰³ (Grifo nosso)

²⁰¹ “Este procedimiento, que en un principio se se conoció como mecanismo de las ‘decisiones presidenciales’, se inició en la 507ª sesión del C. de S. [...], y, se ha afianzado en la práctica no sólo del C. de S., sino de otros órganos.” DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 183.

²⁰² MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 617.

²⁰³ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 616.

No mesmo sentido está Michael Akehurst, ao afirmar que em São Francisco, as quatro potências que haviam convocado a conferência (China, Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética) concordaram que **“em casos de dúvida [a respeito de ser uma questão processual ou não processual], que se esperava serem pouco frequentes, a questão preliminar, (isto é, a relativa ao carácter processual ou não de uma questão) deveria, ela própria, ser configurada como não processual**. Isto daria origem ao ‘duplo veto’, em virtude do qual um membro permanente do Conselho de Segurança poderia vetar qualquer tentativa de considerar uma questão como processual, procedendo depois ao veto do projecto de resolução substantiva relativa a tal questão.” (Grifo nosso) AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 220.

Em sentido contrário, María Cristina Rosas: “A delegação soviética chegou a manifestar que a decisão para definir se um assunto era ou não matéria de procedimento e, portanto, deveria ser aprovada pelo voto de todos os membros permanentes (ou ‘duplo veto’). **Os demais membros do Conselho de Segurança se opuseram a esta interpretação que foi repelida.**” (Grifo nosso) ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. *Reformas na ONU. Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 38.

Há, portanto, “um primeiro veto na qualificação de certa questão como não sendo procedimental, havendo essa dúvida; depois, na decisão de fundo, opondo-se à respectiva aprovação.”²⁰⁴

De outro lado, a Carta da ONU prevê em seu artigo 27 que “nas decisões previstas no Capítulo VI e no parágrafo 3 do Artigo 52, aquele que for parte em uma controvérsia se absterá de votar.” Há nessas casos, portanto, uma limitação expressa ao poder de veto de um membro permanente, quando o mesmo for parte em controvérsia a ser decidida pelo Conselho de Segurança.²⁰⁵ Além dessas hipóteses, “O veto não existirá no caso de votação para a convocação de uma Conferência Geral de Revisão (art. 109) e na eleição de juízes para a CIJ (art. 10 do Estatuto da CIJ).”²⁰⁶

Ponderando as conseqüências do exercício de poder de veto no Conselho de Segurança, Celso D. de Albuquerque Mello conclui que

A adoção do veto na Carta tem impedido que a ONU tome iniciativas em questões de maior importância, levando-a praticamente a uma paralisação. Todavia, ele tem sido também a sua parte benéfica, no sentido de que tem mantido todos os Grandes dentro da ONU.²⁰⁷

Com relação ao aspecto da paralisação do Conselho de Segurança em função do exercício do poder de veto, entretanto, Ricardo Seitenfus faz importante

²⁰⁴ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 421.

²⁰⁵ “Trata-se, respectivamente, de controvérsia que possa constituir ameaça à paz e à segurança internacionais [capítulo VI da Carta], e de uma controvérsia local, a ser solucionada por acordos ou entidades regionais, subordinadas ao Conselho de Segurança [parágrafo 3 do art. 52 da Carta].” MEIRA MATTOS, Adherbal. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 319.

²⁰⁶ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 616.

Há, entretanto, quem entenda cabível o veto na escolha dos juízes da Corte Internacional de Justiça (CIJ): “As eleições do secretário geral e dos juízes não são assuntos de procedimento e, portanto, estão sujeitos ao ‘direito de veto’.” ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. *Reformas na ONU. Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 37.

²⁰⁷ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 616.

“O veto tem sido muitas vezes criticado como uma severa limitação dos poderes do Conselho de Segurança, mas a sua existência ajusta-se à realidade da política do poder, e é o preço dos invulgarmente largos poderes conferidos ao Conselho de Segurança. Aliás, todos os membros permanentes do Conselho são potências nucleares, e a abolição do veto pouco contribuiria assim para o reforço do poder das Nações Unidas, já que lhes seria virtualmente impossível tomar medidas de força contra uma potência daquele género.” AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 218-219.

consideração, no sentido de que tem havido, mais recentemente, uma atenuação de tal obstáculo:

Após uma primeira fase de importante produção, os trabalhos do CS ingressam num longo período no qual demonstram marcante incapacidade de operar no sistema internacional (1948-1989). A média anual de Resoluções adotadas durante este período não alcança duas dezenas. Ora, no período subsequente esta média é multiplicada por três, podendo atingir picos de quase uma centena de Resoluções Anuais. **Portanto, na atualidade o sistema previsto em 1945 tende a ser mais eficaz, e o seu bloqueio, menos corrente. Em outras palavras, o poder de veto dos membros permanentes é utilizado com menor intensidade.**²⁰⁸ (Grifo nosso)

Quanto à manutenção dos Estados mais poderosos como membros da ONU, María Cristina Rosas manifesta o mesmo posicionamento de Celso D. de Albuquerque Mello. Para ela, “O veto foi o preço que se teve de pagar para assegurar que as grandes potências fizessem parte e permanecessem na instituição.”²⁰⁹ Certamente a questão é relevante, não se podendo olvidar o exemplo da Sociedade das Nações, que teve como um dos motivos para seu fracasso a ausência de importantes Estados.²¹⁰

Por fim, ainda com relação ao veto, é de se notar que a abstenção²¹¹ e a ausência²¹² não são considerados veto e, portanto, não geram os efeitos deste.²¹³

²⁰⁸ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 4. ed., rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005, p. 143.

²⁰⁹ ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. *Reformas na ONU. Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 32.

²¹⁰ “Numerosas razões foram ventiladas a fim de documentar a incapacidade da Sociedade das Nações para sobreviver. Uma de suas maiores debilidades foi a não participação das grandes potências em seu seio, situação que prejudicou o princípio da segurança coletiva. A não participação dos Estados Unidos desde o início dos trabalhos da instituição e, um pouco depois, da União Soviética, Itália, Japão e Alemanha, constituiu impedimento incontornável para o desenvolvimento das ações combinadas.” ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. *Reformas na ONU. Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 30-31.

²¹¹ “Esta última interpretación de que la abstención no equivale al veto ha sido confirmada por el Tribunal Internacional de Justicia en su dictamen sobre el *asunto de Namibia* de 21 de junio de 1971.” PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 6. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 752.
No mesmo sentido: “desde os primeiros anos das Nações Unidas que se tem desenvolvido uma prática consistente de não considerar as abstenções como vetos, e tal prática veio a ser legalmente reconhecida pelo Tribunal Internacional de Justiça no caso *Namibia* (ICJ Reports, 1971, pp. 16,22).” AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 219.

4.1.4 Funcionamento e estrutura

O Conselho de Segurança é órgão permanente da ONU. O artigo 28 da Carta das Nações Unidas estabelece que a sua organização deve se dar de modo a permitir o seu funcionamento contínuo. Cada um de seus membros deve contar, “em todos os momentos”, com um representante,²¹⁴ na sede do Conselho.

Além dos trabalhos permanentes, o Conselho de Segurança tem sessões (reuniões) periódicas, que poderão ocorrer fora da sua sede, quando oportuno.

Em atenção ao artigo 30 da Carta das Nações Unidas,²¹⁵ o Conselho de Segurança adota regulamento próprio,²¹⁶ que trata em seus artigos 18, 19 e 20 da Presidência do Conselho, tema que a Carta da atribuiu expressamente à alçada do

²¹² “São menos claras as consequências da ausência de um membro permanente, porque este problema apenas se levantou em uma ocasião. Em 1950, a União Soviética boicotou o Conselho de Segurança em protesto contra a recusa deste em conceder assento aos representante comunistas da China. Em Junho de 1950, quando a Coreia do Norte invadiu a Coreia do Sul, a ausência da União Soviética permitiu ao Conselho de Segurança adoptar uma resolução em que recomendava aos estados membros o envio de forças em apoio da Coreia do Sul. A União Soviética impugnou a legalidade da resolução alegando que tinha sido adoptada na sua ausência. É discutível se a prática desenvolvida em relação às abstenções de um membro permanente pode ser aplicada por analogia à ausência de um desses membros, mas o boicote soviético constituiu provavelmente uma violação das obrigações da União Soviética, segundo o Artigo 28º da Carta: ‘O Conselho de Segurança será organizado de modo a poder funcionar continuamente. Para esse fim, cada membro do Conselho de Segurança deverá a todo momento estar representado na sede da organização.’

Deste ponto de vista, a ausência de um membro permanente não poderia impedir o Conselho de Segurança de tomar uma decisão, já que, assim não sendo, o acto ilegal de um Estado conseguiria paralisar todo o trabalho do Conselho. Em todo o caso, as medidas tomadas pelo Conselho de Segurança em Junho de 1950 tiveram um efeito salutar, pois desde então nenhum membro permanente tentou boicotar as sessões do Conselho.” AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985, p. 220.

²¹³ “O Conselho de Segurança, nos casos citados e em outros, entendeu que a abstenção ou ausência não era considerada como veto. Esta interpretação não se coaduna com o texto expresso da Carta, que exige o voto afirmativo dos cinco Grandes, e os trabalhos preparatórios do art. 27, onde se observa que a intenção era assimilar a abstenção ao veto. Ela se prende a uma necessidade que podemos dizer de ordem prática: evitar a paralisação da ONU, já tão paralisada pelo veto.” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 616.

²¹⁴ “O Conselho de Segurança é composto por quinze Estados, cuja representação é definida em processos individuais de escolha pelos Poderes Executivos nacionais.” SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 109.

²¹⁵ “O Conselho de Segurança adotará seu próprio regulamento interno, que incluirá o método de escolha de seu Presidente.”

²¹⁶ O regulamento foi aprovado pelo Conselho de Segurança já em sua primeira sessão, realizada em 1946 e desde então passou por diversas modificações, tendo a última delas ocorrido em 1982.

regulamento. No mais, diversas outras questões são disciplinadas por este texto internacional: sessões, ordem do dia, representação, secretaria, condução dos debates, idiomas utilizados nos trabalhos, publicidade das sessões e confecção de atas, admissão de novos membros e relação com outros órgãos são todos assuntos ali regulamentados.

A Carta da ONU dispõe ainda sobre a participação, nas discussões do Conselho, de (a) membros das Nações Unidas que não integram o Conselho de Segurança (artigo 31) e mesmo de (b) Estados não integrantes das Nações Unidas (artigo 32). Em síntese, a participação de tais sujeitos fica a critério do próprio Conselho de Segurança e, em qualquer dos casos, não terão eles direito a voto.

Por fim, no que se refere à sua estrutura, o Conselho de Segurança pode criar órgãos subsidiários para auxiliá-lo no exercício de suas funções (artigo 29 da Carta). Atualmente, são órgãos subsidiários a Comissão de Consolidação da Paz, o Comitê de Sanções, o Comitê de Luta contra o Terrorismo, o Comitê do Conselho de Segurança 1540, a Comissão de Indenização da ONU, o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, o Tribunal Penal Internacional para Ruanda e a Comissão das Nações Unidas de Vigilância, Verificação e Inspeção.

Feito este breve panorama do Conselho de Segurança, cumpre passar ao principal tópico do presente trabalho: o da efetividade das resoluções do referido órgão das Nações Unidas.

4.2 A EFETIVIDADE DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA

4.2.1 *Considerações preliminares*

Ao longo da presente monografia, procurou-se conduzir um raciocínio projetado para ter o seu ápice no presente momento, ou seja, ao tempo de se tratar da efetividade das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Assim, o trabalho iniciou-se com a abordagem do Direito Internacional Público enquanto ramo do Direito. Tal abordagem justifica-se pelo fato de que a doutrina do Direito Internacional, mesmo atualmente, ainda traz considerações

acerca do questionamento da real existência de um *Direito* Internacional; ou seja, ainda parece haver algum resquício de preocupação em se demonstrar a verdadeira juridicidade daquilo que se chama de *Direito Internacional*.²¹⁷ Analisada tal questão no presente texto, concluiu-se pela existência do Direito Internacional, ou seja, pela sua juridicidade.²¹⁸

Sabe-se que o Direito não existe se não houver destinatários para as normas que o compõem.²¹⁹ Neste aspecto, o *Direito Internacional* não constitui exceção. Destina-se ele aos sujeitos que integram a sociedade internacional. Por tal razão, a seção primária número 3 desta monografia ocupou-se da figura das organizações internacionais enquanto sujeitos de Direito Internacional, ou seja, enquanto entes dotados de personalidade jurídica internacional – e também de capacidade jurídica internacional. Tal *status* das organizações internacionais constitui, a um só tempo, causa e consequência do fato de serem elas titulares e destinatárias de direitos e deveres na ordem jurídica internacional, sendo portanto capazes de atuar no âmbito da sociedade internacional, interagindo com os demais sujeitos que a compõem.

Para que as organizações internacionais possam interagir com os demais sujeitos de Direito Internacional, faz-se necessário que elas emitam manifestações de vontade, o que se dá por meio dos atos das organizações internacionais. Dentre tais atos – bastante heterogêneos entre si, sob todos os aspectos – há aqueles que constituem fonte de Direito Internacional e, portanto, criam direitos e/ou obrigações aos seus destinatários. Daí a razão pela qual a seção secundária número 3.4 do presente trabalho foi destinada ao tratamento dos atos das organizações internacionais enquanto fonte do Direito Internacional.

Sabe-se, ainda, que dentre os atos das organizações internacionais há aqueles que, por algum fundamento, são obrigatórios aos seus destinatários: é o exemplo típico das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, cuja

²¹⁷ Também outras razões fundamentaram o tratamento da matéria e foram expostas na seção terciária 2.2.3 desta monografia.

²¹⁸ Também conforme seção terciária 2.2.3.

²¹⁹ “O ordenamento jurídico destina-se a reger as relações sociais entre indivíduos e grupos. As pessoas, às quais as regras jurídicas se destinam, chamam-se *sujeitos de direitos*, que podem ser tanto uma pessoa natural ou física quanto uma *pessoa jurídica*, que é um ente coletivo.” (Grifo do autor) REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed., 4. tir. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 227.

análise acerca da efetividade é o principal objeto do presente trabalho – impulsionado pela observação e constatação de que, embora obrigatórias, tais decisões sofrem consideráveis descumprimentos.

Expressamente delineado todo o raciocínio que conduziu o trabalho até o presente ponto, cumpre adentrar o assunto principal desta monografia.

4.2.2 A efetividade das resoluções do Conselho de Segurança

4.2.2.1 A obrigatoriedade e a efetividade das resoluções do Conselho de Segurança

Conforme já observado anteriormente, de modo bastante breve,²²⁰ o problema da efetividade dos atos decisórios emanados das organizações internacionais guarda relação com a obrigatoriedade dos referidos atos: um ato obrigatório goza de uma perfeita pretensão de efetividade,²²¹ ao passo que os atos não obrigatórios não são dotados dessa pretensão – ao menos não na mesma intensidade em que ela se verifica nos atos obrigatórios.

Nesse sentido, considerando a grande variedade de atos decisórios emitidos pelas organizações internacionais, Antônio Augusto Cançado Trindade observa que “Dadas as modalidades distintas de resoluções adotadas por organismos internacionais, é natural que seus efeitos jurídicos também sejam variados.”²²²

As resoluções do Conselho de Segurança da ONU constituem exemplo de atos decisórios obrigatórios, conforme se depreende da Carta da ONU, de jurisprudência da Corte Internacional de Justiça e dos ensinamentos da doutrina de Direito Internacional.

4.2.2.1.1 A Carta das Nações Unidas

²²⁰ Seção secundária 3.5.

²²¹ Conforme já se observou na seção quartenária 2.3.4.1 deste trabalho.

²²² TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 28.

A Carta das Nações Unidas prevê em seus artigos 24 e 25 o seguinte:

Artigo 24

1. 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 da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles.
[...]

Artigo 25

Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.

Nota-se, portanto, que a própria Carta consagra a obrigatoriedade das resoluções do Conselho de Segurança que sejam emitidas por este órgão no exercício de suas atribuições para a salvaguarda da paz e da segurança internacionais. Isso porque, ao aceitarem as disposições da Carta²²³ e tornarem-se membros das Nações Unidas, os Estados submetem-se ao disposto nos artigos supramencionados e, portanto, (a) aceitam que o Conselho de Segurança “aja em nome deles” no exercício das mencionadas competências e (b) “concordam em aceitar e executar as decisões” desse órgão da ONU.

4.2.2.1.2 A jurisprudência da Corte Internacional de Justiça

Em 21 de junho de 1971, a Corte Internacional de Justiça emitiu opinião consultiva versando sobre as “Consecuencias juridicas que tiene para los estados la continuacion de la presencia de Sudafrica en Namibia (Africa Sudoccidental), no obstante lo dispuesto en la resolucion 276 (1970) del Consejo de Seguridad”. O entendimento manifestado naquela ocasião pela CIJ consagra a obrigatoriedade das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, conforme se depreende do seu seguinte excerto:

[...]

²²³ Segundo o artigo 4, parágrafo 1 da Carta da ONU, “A admissão como Membro das Nações Unidas fica aberta a todos os Estados amantes da paz **que aceitarem as obrigações contidas na presente Carta** e que, a juízo da Organização, estiverem aptos e dispostos a cumprir tais obrigações.” (Grifo nosso)

La Asamblea General, no obstante, carecía de los poderes necesarios para asegurar la retirada de Sudáfrica del Territorio y, por consiguiente, actuando de conformidad con el párrafo 2 del Artículo 11 de la Carta, requirió la cooperación del Consejo de Seguridad. El Consejo, por su parte, cuando aprobó las resoluciones en cuestión, actuaba en ejercicio de la que entendía que era su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad. El Artículo 24 de la Carta confiere al Consejo de Seguridad la autoridad necesaria. Sus decisiones fueron adoptadas de conformidad con los propósitos y principios de la Carta, cuyo Artículo 25 obliga a los Estados Miembros a cumplir esas decisiones, incluso aquellos miembros del Consejo de Seguridad que hayan votado contra ellas y aquellos Miembros de las Naciones Unidas que no sean miembros del Consejo.

[...]

La Corte resalta que una **determinación obligatoria** hecha por un órgano competente de las Naciones Unidas en el sentido de que una situación es ilegal no puede quedar sin consecuencias.

[...] ²²⁴ (Grifo nosso)

José Antonio Pastor Ridruejo, fazendo menção à mesma opinião consultiva, observa o seguinte:

El Tribunal ha dicho concretamente que:

“Las decisiones tomadas por el Consejo en los párrafos 2 y 5 de la resolución 276 (1970), en relación con el párrafo 3 de la resolución 264 (1969) y con el párrafo 5 de la resolución 269 (1969), han sido adoptadas conforme los fines y principios de la Carta y a sus artículos 24 y 25. Son, por consiguiente, **obligatorias** para todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, que están, por tanto, obligados a aceptarlas y a aplicarlas.”²²⁵ (Grifo nosso)

Celso D. de Albuquerque Mello, tratando do controle de legalidade dos atos do Conselho de Segurança, cita outra manifestação da Corte Internacional de Justiça no mesmo sentido da já referida: “No caso ‘O Incidente Aéreo de Lockerbie’ (1992) a CIJ afirmou que as obrigações decorrentes de uma resolução do CS são superiores a qualquer outro tratado.”²²⁶ Do mesmo modo, portanto, este outro precedente da CIJ reconhece a obrigatoriedade das resoluções do Conselho de Segurança.

²²⁴ Além da citada, inúmeras outras passagens da referida opinião consultiva – especialmente as contidas na parte que trata das consequências jurídicas da continuidade da presença da África do Sul na Namíbia – deixam clara a verdadeira *obrigação* de seus destinatários em obedecer as disposições ali contidas.

²²⁵ PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 6. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 176.

²²⁶ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 618.

4.2.2.1.3 A doutrina

Na seção secundária 3.5 desta monografia foi analisada a classificação dos atos das organizações internacionais tomando por critério a obrigatoriedade ou não dos referidos atos.

Naquela oportunidade foram mencionadas as lições de Diez de Velasco acerca dos meios jurídicos de ação das organizações internacionais, especificamente no tocante à sua competência normativa externa, que, segundo o autor, é exercida pelas organizações mediante a emissão das *decisões obrigatórias*, das *recomendações intersubjetivas* e da *preparação de textos internacionais*.²²⁷ A caracterização – com a transcrição das palavras do próprio autor – de cada uma dessas categorias de atos decisórios já foi feita no momento mencionado, razão pela qual é desnecessário fazê-la novamente. De todo modo, o que interessa no atual estágio do presente trabalho são os atos que Diez de Velasco classificou como *decisões obrigatórias*.

Como o seu próprio nome indica, tais atos decisórios são obrigatórios para os seus destinatários. A par disso, importa compreender, quanto ao seu fundamento, que “La base de su obligatoriedad la encontramos en la competencia atribuida al respecto al órgano que la adopta.”²²⁸ Nesse sentido, um dado órgão de uma organização internacional pode, a princípio, emitir decisões obrigatórias apenas a respeito dos temas que estejam abrangidos por sua esfera de competência.²²⁹

²²⁷ DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 125 e ss.

²²⁸ DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 126 e ss.

²²⁹ Diez de Velasco nota, entretanto, que decisões a princípio não obrigatórias podem tornar-se obrigatórias por conta de outros fatores que não as atribuições do órgão que as emitiu. Nesses casos, entretanto, a obrigatoriedade – (a) seja de executar a decisão em si mesma, fazendo valer o seu conteúdo ou (b) seja de tomar certas medidas procedimentais em relação à decisão, tal como submetê-la à apreciação das autoridades nacionais competentes – decorre do *consentimento* dos Estados, manifestado unilateralmente ou convencionalmente. DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 127-128.

Analisando-se a questão mais a fundo, portanto, conclui-se que o tratado constitutivo da organização internacional é que é o fundamento da obrigatoriedade de atos emanados das organizações internacionais.²³⁰

A través del Tratado constitutivo se da vida a las O.I. en concreto, en él está el origen de su nacimiento y de su personalidad internacional, ya que ésta va en función de las disposiciones del Tratado constitutivo. Es también dicho Tratado el que dota de órganos a las O.I. y les otorga las competencias para actuar. Entre estas últimas encontramos la potestad de dar normas jurídicas, y según hemos indicado es por ello que el Tratado constitutivo sea la base o fundamento de **la obrigatoriedad del Derecho particular que emana de las O.I.**²³¹ (Grifo nosso)

Ainda nessa mesma ordem de idéias, considerando-se as funções e atribuições conferidas pela Carta da ONU (artigo 23 e seguintes) ao Conselho de Segurança,²³² nota-se que este órgão é dotado de poderes para enunciar verdadeiras *decisões obrigatórias*, em especial versando sobre a paz e a segurança internacionais.

Diez de Velasco assevera que

Según la propia Carta, tienen valor obligatorio las decisiones siguientes del referido Consejo de Seguridad de las N.U.:

1. Cuando restituya los derechos y privilegios de un miembro de las Naciones Unidas que haya sido suspendido de los mismos (art. 5, final).
2. Cuando crea órganos subsidiarios (art. 29).
3. Cuando toma medidas dirigidas al mantenimiento de la paz y al al restablecimiento de la misma según los artículos 39 a 48 de la Carta; y
4. Cuando dicta medidas para ejecutar los fallos del Tribunal Internacional de Justicia (art. 94, núm. 2).²³³

²³⁰ Isso não implica, entretanto, na negação do *status*, de fonte autônoma de Direito Internacional, dos atos das organizações internacionais, pois a partir do momento em que a organização é criada passa a ter personalidade jurídica internacional distinta da de seus membros, emitindo manifestações de vontade autônomas, conforme exposto na seção secundária 3.3 desta monografia.

²³¹ DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 121.

Em complemento à referida citação, vale lembrar que outros atos, posteriores ao tratado que institui a organização, podem também atribuir a esta competências normativas: "Este D.I. particular nasce por medio de procedimientos secundarios de producción jurídica en el sentido de que tiene su base y su origen en cada uno de los Tratados creadores de las O.I., por los que se faculta generalmente a éstas para crear normas jurídicas, **o bien por un acto posterior al Tratado creador en virtud del cual los miembros de la Organización le conceden potestad de crear normas jurídicas.**" (Grifo nosso) DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 120.

²³² Sobre as funções e atribuições do Conselho de Segurança, vide seção terciária 4.1.2 desta monografia.

²³³ DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 126.

É de se notar que, não obstante todo o exposto no item 3.4 desta monografia, acerca do reconhecimento dos atos das organizações enquanto fontes formais de direito internacional, a doutrina faz algumas ressalvas a respeito.

Nesse sentido, pode-se mencionar, primeiramente, a ressalva do próprio Diez de Velasco, nos termos que se acabou de expor: a princípio, seriam decisões obrigatórias apenas aquelas que servissem de meio para a realização das atribuições conferidas ao órgão dos quais as decisões emanam.

Não obstante, ainda quanto a esta primeira ressalva, o próprio Diez de Velasco observa que as resoluções do Conselho de Segurança, de acordo com interpretação da Corte Internacional de Justiça (expressa na própria opinião consultiva emitida em 21 de junho de 1971, já mencionada na seção quinária anterior à presente), são obrigatórias mesmo quando não se referem às atribuições previstas no capítulo VII da Carta da ONU, que trata da “Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão”. O fundamento para tanto seria o artigo 25 da Carta da ONU.²³⁴

Como puede observarse, las competencias del C. de S. tienen una gran amplitud. En este sentido cabe señalar el dictamen del T.I.J. de 21 de junio de 1971 sobre Namibia por el que dicho Tribunal entiende que el art. 24, párrafo 2º, de la Carta atribuye al C. de S. poderes generales, por lo que puede adoptar decisiones obligatorias para los Estados miembros al margen del Capítulo VII de la Carta, dado el compromiso que los mismos han asumido por el art. 25 de la dicha Carta.²³⁵

Jorge Bacelar Gouveia, por sua vez, explica que os atos de uma organização internacional só constituem fonte de Direito Internacional quando são dotados de uma certa autonomia em relação ao tratado que instituiu a referida organização, distinguindo-se deste tratado, portanto. Segundo ele:

A colocação dos actos unilaterais das organizações internacionais como fonte do Direito Internacional apenas releva do ponto de vista dos actos que sejam produtores de normas jurídicas, ou seja, os actos externos ou internos, com conteúdo normativo, sendo certo que nem todas as [...] modalidades revestem tais características, numa posição em que seja manifesta a sua autonomia nos efeitos produzidos relativamente ao tratado internacional que instituiu a organização a que pertencem.

Por outro lado, não se pode deixar de lembrar a dependência destes actos unilaterais relativamente ao tratado constitucional institutivo da organização internacional em que são segregados: mas essa vem a ser uma dependência que lhes pode conferir uma específica autonomia, uma vez

²³⁴ Já transcrito na seção quinária 4.2.2.1.1.

²³⁵ DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 184.

que se impõem mesmo contra os Estados outorgantes naquele tratado fundacional que não tenham dado o seu assentimento à respectiva produção ou que, pura e simplesmente, não estejam representados no órgão que tenha proferido a decisão em questão.²³⁶ (Grifo nosso)

Essas duas observações doutrinárias (ou *ressalvas*, como se disse anteriormente), de Diez de Velasco e Jorge Bacelar Gouveia, são expostas em conjunto por José Francisco Rezek, como se expõe a seguir:

Dentro da organização, certo *órgão*, no uso de sua competência, deliberou alguma coisa. A eficácia legal desse produto se mede à luz do sistema constitucional da organização. Pode haver obrigatoriedade, dessarte, tanto numa decisão personalíssima do secretário-geral quanto numa decisão da assembléia, ou de um conselho especializado. O Estado membro da organização, de todo modo, [...] irá recolher obrigações [...] da força compulsiva de quanto haja regularmente decidido o *órgão* daquela organização internacional, cujos mecanismos jurídicos ele, Estado, ajudou a engendrar, e estima válidos na sua integralidade. Nada, aliás, melhor ilustra esse raciocínio do que a lembrança daquelas decisões organizacionais *majoritárias*, que obrigam *todos* os Estados-membros. [...] não havendo aquiescido, está ele [o Estado vencido na deliberação], não obstante, vinculado àquilo que a decisão realmente é, vale dizer, um ato normativo obrigatório, editado pela organização, de cujos estatutos promana sua legitimidade.²³⁷ (Grifo do autor)

Uma terceira e última observação diz respeito ao fato de que apenas as decisões obrigatórias seriam fontes de Direito Internacional. Segundo Ricardo Seitenfus e Deisy Ventura, tais decisões “Devem ser consideradas como um ato unilateral, imputado às Nações Unidas, que cria obrigações aos destinatários, na condição de atos jurídicos internacionais e, como tal, fontes do direito internacional.”²³⁸ De outro lado, o valor das decisões não obrigatórias “encontra-se no plano moral e político, pois emanam da Assembléia Geral.”²³⁹

Por fim, cumpre lembrar que inúmeros autores fazem menção à obrigatoriedade das resoluções do Conselho de Segurança da ONU. Seguem abaixo alguns exemplos, apenas no intuito de ilustrar o posicionamento doutrinário a respeito do tema:

²³⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 114-115.

²³⁷ REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 135.

²³⁸ SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 63.

²³⁹ SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 63.

As resoluções de *caráter obrigatório* são denominadas *decisões* e originam-se nas resoluções do Conselho de Segurança (art. 25 da Carta da ONU).²⁴⁰

Uma vez tomada a decisão pelo Conselho, ela é obrigatória para o conjunto dos Estados-Membros, pois eles “se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem” (art. 43).²⁴¹

Um exemplo claro seria o do contraste marcante entre as *recomendações da assembléia Geral* (artigos 10 a 14 da Carta da ONU) e as *decisões do Conselho de Segurança* (artigo 25), uma vez que estas últimas, a contrário das primeiras, têm efeito mandatório.²⁴²

Suas [do Conselho de Segurança] decisões, distintas das dos demais órgãos das Nações Unidas, são tomadas de maneira diferente, e as resoluções do Conselho de Segurança são obrigatórias (artigo 24, parágrafo 1 e artigo 25).²⁴³

Es verdad que en las Naciones Unidas existe el Consejo de Seguridad, al que la Carta de la Organización confiere la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales y cuyas decisiones en este campo son obligatorias para los Estados miembros.²⁴⁴

Dentre todos, entretanto, merece destaque Alain Pellet, que faz menção ao “papel do Conselho de Segurança como ‘criador de normas’”²⁴⁵, função que exsurge no contexto do combate ao terrorismo, desencadeado após os ataques de 11 de setembro de 2001. De acordo com o professor francês,

a resolução 1373²⁴⁶ vai muito além. Ela inova de duas maneiras: ao se colocar em um terreno geral e impessoal (“*todo* ato de terrorismo internacional” é qualificado de ameaça à paz nesta resolução) e ao agir “em virtude do capítulo VII da Carta das Nações Unidas”, o que lhe permite

²⁴⁰ SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 63.

²⁴¹ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 4. ed., rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005, p. 131.

²⁴² TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 28.

²⁴³ ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. *Reformas na ONU. Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 35.

²⁴⁴ PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 6. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 40.

²⁴⁵ PELLET, Alain. As Novas Tendências do Direito Internacional: Aspectos “Macrojurídicos”. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *O Brasil e os novos desafios do Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 11.

²⁴⁶ Resolução adotada pelo Conselho de Segurança em 28/09/2001, a qual reafirma as resoluções 1.269 (de 19 de outubro de 1999) e 1.368 (de 12 de setembro de 2001) e decide pela tomada de medidas anti-terroristas, na esteira dos acontecimentos do 11 de setembro.

tomar *decisões* obrigatórias para todos os Estados. Já havia alguns precedentes, em um ou outro sentido, mas jamais as duas perspectivas se encontravam reunidas em uma única resolução. Tem-se, aqui, uma verdadeira *legislação internacional*; a mudança é significativa.

Legislando desse modo, o Conselho de Segurança torna obrigatório para os Estados o respeito às disposições presentes nessas convenções que eles não necessariamente ratificaram [...] **Portanto, encontra-se contornado o princípio fundamental segundo o qual os tratados internacionais só obrigam os Estados com a sua ratificação**: aqui, o Conselho impôs o respeito a cláusulas que ele escolheu e, criando um comitê encarregado de observar a aplicação da resolução, deu a si próprio os meios de pressionar os Estados inconformados, sobre os quais o Conselho faz pesar a ameaça de futuras sanções.²⁴⁷ (Grifo nosso)

4.2.2.1.4 Considerações finais acerca da obrigatoriedade do Direito Internacional

Diante do exposto nesta seção quartenária 4.2.2.1, resta amplamente demonstrada – ao menos assim se espera – a obrigatoriedade das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Conforme notam Ricardo Seitenfus e Deisy Ventura, em ensinamento já aqui referido, tais decisões obrigatórias “Devem ser consideradas como um ato unilateral, imputado às Nações Unidas, que cria obrigações aos destinatários, na condição de atos jurídicos internacionais e, como tal, fontes de direito internacional.”²⁴⁸ Portanto, pretendem-se elas integralmente efetivas e, sob o ponto de vista estritamente jurídico, não há razões para que não gozem de absoluta efetividade.

Existem fatores, entretanto, que podem afetar essa efetividade, diminuindo-a. É o que se verá a seguir.

²⁴⁷ PELLET, Alain. As Novas Tendências do Direito Internacional: Aspectos “Macrojurídicos”. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *O Brasil e os novos desafios do Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 12.

²⁴⁸ SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 63.

4.2.2.2 Fatores “atenuantes” da efetividade das resoluções do Conselho de Segurança

O motivo que instigou, inicialmente, a realização do presente trabalho foi justamente a constatação de que certas resoluções do Conselho de Segurança, apesar de obrigatórias, não se efetivam conforme o esperado.

Com efeito, a doutrina traz considerações a respeito, o que permite que se faça aqui uma enumeração dos principais fatores responsáveis pelo “déficit” por vezes verificado na efetividade das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

4.2.2.2.1. A natureza política do Conselho de Segurança e a disparidade de forças entre os Estados

O Conselho de Segurança tem natureza política.²⁴⁹ sua própria origem, bem como sua composição, o demonstram, eis que os cinco membros permanentes, não por acaso, são as chamadas *grandes potências*, as quais consagraram-se como tais após a Segunda Guerra Mundial e, em razão de seu diferenciado nível de poder e influência – advindo da vitória na Grande Guerra – gozam de vantagens em relação aos demais membros do Conselho de Segurança.²⁵⁰

Essa diferenciação existente entre as *potências* e os demais membros do Conselho de Segurança, claramente baseada numa noção de *poder*, é típica do ambiente político – em oposição ao ambiente jurisdicional, no qual vigora, ao menos do ponto de vista formal, a *igualdade*.²⁵¹

²⁴⁹ Celso D. de Albuquerque Mello nota, aliás, que “A política é a constante do mundo internacional em maior grau do que ocorre no direito interno [...]” MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 43.

²⁵⁰ Conforme seção terciária 4.1.3 do presente trabalho.

²⁵¹ Aproveitando a deixa, vale mencionar a observação de Adherbal Meira Mattos, no sentido de que “O Conselho de Segurança é o órgão mais forte da ONU, por sua estrutura político-militar e detenção de direito de veto, mas incompetente para decidir juridicamente sobre qualquer assunto.” MEIRA MATTOS, Adherbal. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 327.

Disso resulta que, mesmo quando o Conselho profere decisões obrigatórias, ainda resta uma margem de manobra aos Estados envolvidos, permitindo que ajam de acordo com seus interesses, no contexto do jogo político. Tal hipótese se afigura, em especial, quando um Estado influente é, de algum modo, interessado na situação regulada pelo ato decisório em questão.

Em síntese, portanto, o caráter político do Conselho de Segurança deixa que se manifeste a *disparidade de forças entre os Estados*, permitindo, por vezes, que os mais fortes façam prevalecer os seus interesses. De acordo com María Cristina Rosas, “Os membros permanentes [...] tomam decisões sem dar nenhuma explicação à comunidade internacional, exceto, é óbvio, do conhecido suposto de que votam de acordo com seus interesses particulares de potências mundiais.”²⁵²

Quanto à questão da política no Conselho de Segurança, elucidativa é a lição crítica de Ricardo Seitenfus:

Face à hegemonia institucionalizada dos detentores do poder de veto, político e parcial, o Conselho leva os Estados a considerar mais importante estar protegidos por um dos *grandes* do que respeitar o direito. Logo, **se produzem relações de clientelismo, barganha e submissão** que contrariam o espírito da própria Carta das Nações Unidas e resultam em paralisia, ou ação paliativa, ou ainda reação tardia.²⁵³ (Grifo nosso)

Ainda na mesma linha, porém em sentido mais abrangente, tratando das organizações internacionais em geral e não apenas da ONU, o autor assevera:

Tanto o surgimento da organização internacional quanto a sua evolução, representam o resultado de um processo de **relações de forças**. A presença da organização internacional somente conduz aquelas relações ao âmbito institucional. Contudo, este não coloca em risco as relações de forças e o poder exercido pelos Estados mais fortes. Neste sentido, as

No mesmo sentido, Ricardo Seitenfus, com base em ensinamentos de Kelsen, expõe que, segundo o doutrinador austríaco, somente um órgão jurisdicional poderia ser detentor do poder que tem o Conselho de Segurança, eis que decidiria com imparcialidade e rigor técnico. “Entretanto, ao assumir feições políticas, com desigual distribuição de poder entre membros da primeira de primeira e de segunda categorias, fica nítida a parcialidade do atual Conselho de Segurança, órgão tipicamente executivo. Resta claro que este detém um poder discricionário, não técnico-jurídico, para constatar uma violação da ordem, o que coloca em dúvida a condição jurídica de suas medidas coercitivas.” SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 4. ed., rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005, p. 147.

²⁵² ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 42.

²⁵³ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 4. ed., rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005, p. 147.

organizações internacionais formalizam e institucionalizam uma espécie de *hegemonia consensual*.²⁵⁴ (Grifo nosso)

Também Celso D. de Albuquerque Mello traz observação que pode ser interpretada dentro do contexto mencionado. Segundo o autor,

“Os efeitos jurídicos das decisões das organizações internacionais vão depender das circunstâncias jurídicas em que forem adotadas, ou, ainda, do poder dos Estados que as apóiam.”²⁵⁵

Ainda a respeito da disparidade de forças entre os Estados, ilustrativa é a lição de José Francisco Rezek:

A *igualdade soberana* entre todos os Estados é um postulado jurídico que ombréia, segundo notória reflexão de Paul Reuter, com sua **desigualdade de fato**: dificilmente se poderiam aplicar, hoje, sanções a qualquer daqueles cinco Estados que detêm o poder de veto no Conselho de Segurança da ONU.²⁵⁶ (Grifo nosso)

De todo modo, é de se notar que essa incisiva presença do elemento político no Conselho de Segurança pode ser ainda melhor compreendida tomando em consideração o *conteúdo* das questões apreciadas pelo Conselho de Segurança.

Conforme já se viu no item 4.1.2 deste trabalho, o Conselho de Segurança atua, primordialmente, em questões relacionadas à paz e à segurança internacionais. Tais questões são de suma importância no seio da sociedade internacional e especialmente valorizadas pelos países desenvolvidos, mormente pelos Estados Unidos.

Sabe-se que quanto maior a importância da questão a ser resolvida, maior o empenho dos Estados em fazer valer os seus interesses, no sentido de que estes predominem na decisão a ser tomada.

Assim, Ricardo Seitenfus observa que

A produção normativa de caráter impositivo que caracteriza as Resoluções oriundas do CS apresentam um alto grau político. **Trata-se, com efeito, de decisões que afetam o cerne – a guerra e a paz – dos Estados-Membros e das relações internacionais.** Por esta razão, a procura de

²⁵⁴ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 4. ed., rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005, p. 57.

²⁵⁵ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 606.

²⁵⁶ REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 02-03.

explicações de seu desempenho não deve restringir-se tão-somente aos aspectos formais e redacionais da Carta.²⁵⁷ (Grifo nosso)

Destarte, tendo em vista o tipo de questão analisada pelo Conselho de Segurança, não se pode ter a concepção ingênua de que as decisões ali proferidas são pautadas tão-somente em motivações jurídicas. Nesse sentido, valioso é o ensinamento de José Antonio Pastor Ridruejo:

[...] se desconoce sobre todo el hecho de que en ciertos sectores de la convivencia internacional –los que afectan a la coexistencia, reciprocidad y cooperación– el Derecho Internacional alcanza niveles de observancia y acatamiento muy considerables. Así, **lo normal y cotidiano es que respete la soberanía territorial de los Estados, que se cumplan las normas sobre misiones y agentes diplomáticos, que se observen los tratados. Otra cosa ocurre, sin embargo, cuando los intereses en juego entre los Estados son altamente políticos. En estos casos no puede hablarse de una observancia mínimamente satisfactoria del Derecho Internacional.** Así, GUY DE LACHARRIÈRE, que fue juez del Tribunal de La Haya y profundo conocedor de la realidad jurídica internacional por haber desempeñado durante mucho tiempo la dirección de la división jurídica del *Quay d' Orsay*, admite que en los ámbitos técnicos y en las materias consideradas menores son correctas las estadísticas que hablan del acatamiento habitual del Derecho Internacional, aunque agrega que **cuanto mayor es la elevación de los valores en juego más raros son los supuestos de aplicación pura y simple de la regla jurídica correctamente interpretada.**²⁵⁸ (Grifo nosso)

Portanto, é imperioso reconhecer que as motivações de ordem política – e mesmo de outras ordens – também têm vez na deliberação e na execução das decisões, podendo causar inclusive mitigações nos efeitos jurídicos destas, tendo em vista os interesses particulares dos Estados.

Para María Cristina Rosas, o Conselho de Segurança “Exerce [...] a coerção de maneira arbitrária”.²⁵⁹

A esse respeito, diz-se que o Conselho de Segurança age com discricção, uma vez que, por exemplo, decidiu o uso da força contra o Iraque logo depois que este país invadiu o Kuwait, a 2 de agosto de 1990, mas, por outro lado, não desenvolveu nenhuma ação contra Israel, apesar da atitude belicosa e da expansão do território israelense a custa dos vizinhos.²⁶⁰

²⁵⁷ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 4. ed., rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005, p. 143.

²⁵⁸ PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 6. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1996, p. 43.

²⁵⁹ ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. *Reformas na ONU. Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 44.

Diante de tudo o que se expôs no presente tópico, nota-se que essa *arbitrariedade* a que a autora se refere pode-se destinar à proteção dos interesses dos Estados mais poderosos. Se, como afirma João Clemente Baena Soares, “[...] a relevância, a eficácia, a força de um organismo internacional dependem da vontade política dos Estados membros”²⁶¹, o ensinamento se aplica ainda com mais razão ao Conselho de Segurança.

4.2.2.2.2 A precariedade dos mecanismos de efetivação das decisões

Um segundo fator “atenuante” da efetividade das resoluções do Conselho de Segurança diz respeito aos *mecanismos de efetivação* das decisões do Conselho.

Segundo Celso D. de Albuquerque Mello,

O controle das decisões das organizações internacionais é estabelecido pela própria organização, não existe um sistema que seja comum a todas elas. Por outro lado, as organizações normalmente não dispõem de um poder efetivo para impor as suas decisões. Os Estados ainda possuem uma grande esfera de liberdade para cumprir ou não as decisões de acordo com as suas conveniências políticas. [...]

O que se pode verificar é que as organizações não deixam inteira liberdade aos Estados-membros para a execução de suas decisões, mas isto não significa que elas disponham de meios efetivos para impor as suas decisões. Os meios de que elas dispõem são na maioria das vezes de relativo valor político, vez que se resumem quase sempre em simples ‘censuras’. Ou, ainda, elas podem chegar à expulsão do Estado-membro, que é medida extrema e raramente utilizada por diversas razões [...]. A ONU adota uma série de procedimentos de supervisão [do cumprimento de seus atos decisórios]: a) relatórios periódicos dos estados; b) inquérito feito por um subcomitê ou um relator individual; c) dar assistência ao estado para cumprir a medida aprovada; d) expulsão; e) medidas não militares (art. 41); f) medidas militares (capítulo VII)²⁶²

O ensinamento do autor, no sentido de que as organizações internacionais, por si só, não são dotadas “de meios efetivos para impor suas decisões” parece

²⁶⁰ ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 44.

²⁶¹ SOARES, João Clemente Baena. A tarefa do Grupo dos 16 e as Nações Unidas. In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 87.

²⁶² MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 607-608.

encontrar correspondência, no âmbito da efetivação das resoluções do Conselho de Segurança, no art. 43, parágrafo 1, da Carta da ONU:

1. Todos os Membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Conforme se depreende da leitura do artigo transcrito, a ONU e o Conselho de Segurança se valem de recursos (“forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem”) dos *Estados membros* para exercer as atribuições organizacionais, no intuito de alcançar as finalidades da organização e do órgão. Entretanto, o artigo 24 da Carta²⁶³ dispõe que, no exercício de suas atribuições, o Conselho de Segurança é que agirá em nome dos membros das Nações Unidas. O que ocorre, portanto, é que aqueles recursos²⁶⁴ dos Estados ficam à disposição do Conselho de Segurança, apenas pelo tempo que for necessário para possibilitar a adequada execução das medidas determinadas por este órgão.

Portanto, não obstante o fato de ter a ONU personalidade jurídica internacional distinta da dos Estados que a compõem, a organização ainda assim depende dos seus membros para a efetivação das suas decisões. Daí a razão de se falar em *precariedade* dos mecanismos de efetivação das decisões.

Mesmo a aplicação de sanções, que em alguma medida pode compelir os destinatários de obrigações internacionais a cumprirem os seus deveres, tem merecido cautela por parte da doutrina:

Na verdade, o problema de a ONU aplicar sanções é imenso devido ao aspecto político de que elas se revestem. O BIRD, apesar de organização especializada da ONU, tem-se recusado a aplicar sanções determinadas por ela.²⁶⁵

Ao lado dessas dificuldades, pode-se acrescentar ainda o problema suscitado por María Cristina Rosas, no sentido de que “A falta de recursos econômicos impede que as Nações Unidas cumpram cabalmente com seus

²⁶³ Já transcrito na seção quinária 4.2.2.1.1.

²⁶⁴ Expressão utilizada aqui em sentido genérico de “meios”, “instrumentos”.

²⁶⁵ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 664.

objetivos.”²⁶⁶ Para ela, boa parte da responsabilidade por este problema é dos membros permanentes do Conselho de Segurança, que não contribuem com uma “contrapartida” financeira proporcional ao seu *status*:

Entre os aspectos vulneráveis do Conselho de Segurança, podem-se apontar, entre outros:

[...]

Não cumprimento de suas obrigações. Ainda que as contribuições financeiras não sejam um tema exclusivo para os membros do Conselho de Segurança, é ali que se encontram os contribuintes de recursos mais importantes [...]. Apesar disso, não há uma correlação entre o status de membro permanente e as contribuições financeiras, uma vez que, embora os Estados Unidos historicamente sejam o principal doador, outros membros permanentes, como a República Popular da China são contribuintes menores, apesar do tamanho de sua economia e de sua taxa de crescimento anual.²⁶⁷ (Grifo do autor)

María Cristina Rosas apresenta, também, quadro com os principais contribuintes para o orçamento da ONU, com base no orçamento regular da Organização para 2005: os Estados Unidos, apesar de terem dívidas com as Nações Unidas, ocupam a primeira posição; Reino Unido e França ocupam a terceira e a quarta posições respectivamente (ficando atrás do Japão, em segundo lugar e da Alemanha, em terceiro). Já a China vem na nona posição,²⁶⁸ enquanto a Rússia sequer aparece no *ranking* dos 15 maiores contribuintes (sendo que o próprio Brasil – que não é membro permanente do Conselho, como se sabe – figura na décima quarta posição).

Ainda no tocante às dificuldades financeiras da ONU, a autora mexicana observa que

Em matéria orçamentária [...], devido à forte pressão dos Estados Unidos, as parcelas da instituição caíram. Tanto Boutros Boutros-Ghali como Kofi Annan se viram obrigados a desenvolver diversos **cortes orçamentários** na instituição. A economia foi conseguida a partir da eliminação de mil postos

²⁶⁶ ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 43.

²⁶⁷ ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 43.

²⁶⁸ “É preciso destacar [...] que Beijing é o maior receptor de investimentos estrangeiros diretos entre os países em desenvolvimento e, assim, essa nação recebe muito mais do que contribui para o orçamento do organismo internacional mais importante do planeta.” ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 46.

de trabalho, sobretudo na Secretaria Geral, e também a partir do corte das parcelas orçamentárias dos programas e dos fundos das Nações Unidas.

Menos fundos se traduzem em maiores limitações para que a ONU cumpra seus objetivos. Grande parte da responsabilidade disso cabe aos membros permanentes do Conselho de Segurança. A República Popular da China, por exemplo, enquanto que em 1978 contribuía com 5,5 por cento do total do orçamento da ONU, para o ano de 2005 viu suas contribuições caírem para 2,02 por cento, apesar de ser o país de maior população do mundo e aquele que possui as mais altas taxas de crescimento econômico atuais. [...] Outro caso a ponderar é o da Rússia, o único dos membros permanentes do Conselho de Segurança que não figura entre os primeiros quinze contribuintes de recursos para o sustento financeiro da ONU.

As carências econômicas que as Nações Unidas enfrentam são um dos elementos fundamentais na hora de debater a expansão do Conselho de Segurança, sugerindo a incorporação do Japão e da República Federal da Alemanha como membros permanentes com direito de veto.²⁶⁹ (Grifo nosso)

Não bastassem os obstáculos já referidos, Ricardo Seitenfus nota que a própria competência do Conselho de Segurança, tal como lhe é atribuída pela Carta da ONU, constitui uma pesada incumbência, que só pode ser executada adequadamente se o órgão for dotado de instrumentos adequados para tanto:

[...] retirando dos Estados, em benefício do Conselho, a prerrogativa de recorrer à guerra, assume uma tarefa impossível de ser executada, qual seja banir todos os conflitos em todos os lugares do mundo, exceto por uma espécie de *governo mundial*, cujas prerrogativas a organização internacional nem de longe possui. É evidente que o monopólio da força internacional em benefício de um órgão político não é nada além de um sonho, o que priva o Conselho de meios para a realização de suas funções.²⁷⁰

De tudo quanto se expôs na presente seção quinária, nota-se que as Nações Unidas e o seu Conselho de Segurança apresentam certas peculiaridades, inclusive no tocante aos seus meios materiais de ação (recursos humanos e financeiros), que podem ensejar algum enfraquecimento na efetividade das resoluções emitidas, eis que o cumprimento das mesmas depende, em última análise, da vontade dos Estados.

Não por outra razão, María Cristina Rosas afirma que o Conselho de Segurança apresenta “Respostas lentas às ameaças à paz e à segurança internacionais”.²⁷¹

²⁶⁹ ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. *Reformas na ONU. Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 45-46.

²⁷⁰ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 4. ed., rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005, p. 147-148.

O Conselho de Segurança atua com lentidão quando a paz e a segurança internacionais se encontram em risco. Numerosas resoluções demoram muito tempo antes de ser executadas, enquanto outras já aprovadas nunca são postas em execução, principalmente pela falta de fundos. Problemas adicionais incluem o veto, que, de fato, bloqueou o processo de tomadas das decisões no Conselho de Segurança, levando em casos extremos a que outros órgãos das Nações Unidas, como a Assembléia Geral, atuem com iniciativas como a [...] “união pró-paz”.²⁷²

4.2.2.2.3 A legitimidade das resoluções

O questionamento acerca da legitimidade das resoluções do Conselho de Segurança está relacionada, em especial, ao tema da composição e da representatividade desse órgão das Nações Unidas.

O fato é que a composição com cinco membros permanentes (fixos) e dez membros não permanentes, tal como já exposta na seção terciária 4.1.1 desta monografia, reflete a contento, talvez, a sociedade internacional que emergiu da Segunda Guerra Mundial, mas não representa adequadamente a sociedade internacional do século XXI.

Problemas de representação e representatividade. As novas realidades políticas no mundo não se encontram representadas na estrutura do Conselho de Segurança. Considera-se que o poder econômico global e diversas agrupações políticas e grupos de pressão deveriam estar mais bem representados. A participação permanente que caracteriza no momento atual o Conselho e que é produto das estruturas dominantes na época da Segunda Guerra Mundial está ultrapassada.²⁷³

Assim, os países que não se sentem representados no Conselho de Segurança – e que não aspiram a ocupar um assento nele – não possuem maior motivação para se engajarem na colaboração com o referido órgão, dando

²⁷¹ ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 43.

²⁷² ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 43.

²⁷³ ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 41.

efetividade às decisões deste. “Por isso, muitas nações são de opinião que o Conselho de Segurança só poderá manter sua autoridade se as grandes regiões do mundo se sentirem adequadamente representadas nele.”²⁷⁴

Valeria Marina Valle cita pronunciamento de Kofi Annan, então Secretário-Geral da ONU, no qual este afirma: “Se querem que o Conselho e as decisões do Conselho gozem de maior respeito, especialmente nos países em desenvolvimento, é preciso que abordem a questão de sua composição com urgência”.²⁷⁵

No mesmo sentido, João Clemente Baena Soares afirma que “Se lhe [ao Conselho de Segurança] são atribuídas novas responsabilidades, deve ele ser mais representativo e revestir-se de maior legitimidade.”²⁷⁶

Raciocínio mais completo e analítico é o trazido à baila por Wilhelm Hofmeister, ao citar as palavras do ministro alemão Fischer:

Em 22 de setembro de 2004, o ministro Fischer voltou a apresentar argumentos alemães perante a 59ª Assembléia Geral da ONU: **“Se realmente quisermos que as decisões do Conselho sejam aceitas como legítimas e efetivamente postas em prática, temos de reformá-lo.** Nesse caso ele precisará representar de forma mais abrangente esta organização de estado que hoje [2004, note-se] engloba 191 membros. Isto não é imaginável sem uma ampliação do número dos seus assentos – tanto de membros permanentes como temporários. Os motivos para tal ampliação são evidentes: **um Conselho com mais membros disporia de maior aceitação internacional como base para maior autoridade. A representação mais equilibrada e abrangente de todos os continentes também entre os membros permanentes levaria a uma identificação maior de todas as nações com o Conselho de Segurança. E uma ampliação elevaria nitidamente a motivação dos novos membros do Conselho de Segurança por um empenho mais sustentado em favor da realização dos objetivos da ONU.** A ampliação deverá refletir adequadamente transformações como a descolonização, o fim da Guerra Fria e a globalização. Como resultado, a composição do Conselho deverá corresponder às atuais realidades geopolíticas. Para isso, todas as regiões do Sul precisam estar representadas no Conselho de Segurança na forma de membros permanentes. Ao mesmo tempo seria necessário levar em conta aqueles membros que queiram e possam prover uma contribuição particularmente significativa e sustentada para a manutenção da paz mundial e da segurança internacional, bem como à realização dos objetivos da Organização. Ambas as abordagens de ampliação aumentariam a eficiência, a capacidade de atuação e a capacidade de imposição do

²⁷⁴ HOFMEISTER, Wilhelm. A Alemanha e a Reforma das Nações Unidas. In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 132.

²⁷⁵ VALLE, Valeria Marina. A reforma do Conselho de Segurança da ONU: uma análise sobre a posição brasileira e suas repercussões. In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 110.

²⁷⁶ SOARES, João Clemente Baena. A tarefa do Grupo dos 16 e as Nações Unidas. In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 84.

Conselho. ... a composição do Conselho se mantém inalterada há 40 anos. Creio que é mais do que tempo de adaptá-lo à nova situação mundial. Neste processo, soluções parciais ou intermediárias não serão necessárias nem benéficas. Tal como o Brasil, a Índia e o Japão, também a Alemanha está disposta a assumir a responsabilidade associada a um assento permanente no Conselho de Segurança. Será particularmente importante, no entanto, que o continente africano esteja representado entre os novos membros permanentes. Mas ainda há um segundo ponto a ser levado em conta numa reforma de segurança: deveria ser criada a possibilidade de mais nações integrantes engajadas na ONU participarem mais intensamente dos trabalhos do CS. Para isso também existe a necessidade de criação de mais assentos temporários. Com isto também se obterá **uma proporção numérica equilibrada entre membros permanentes e temporários.**²⁷⁷ (Grifo nosso)

Embora a composição do Conselho de Segurança seja o principal aspecto a se destacar no contexto da legitimidade das decisões desse órgão, María Cristina Rosas apresenta outras limitações que, em nosso entendimento, podem também ser enquadradas como fatores vinculados à questão da legitimidade: a falta de democracia (fator que interfere na própria representatividade) e a falta de transparência no processo de tomada de decisões. Parece-nos que tais fatores acabam também servindo de desestímulo à execução das resoluções do Conselho de Segurança por parte dos Estados mais afastados do poder.

Falta de democracia. Em momentos em que a democracia se propaga no mundo, se insiste em que o Conselho de Segurança constitua uma entidade pouco democrática, inclusive autoritária. Quando a ONU nasceu, havia 51 membros no interior da instituição. Com uma participação que hoje chega a 191 países, se considera que o Conselho de Segurança está longe de representar todos os membros das Nações Unidas.

Falta de transparência no processo de tomada de decisões. As reuniões oficiais do Conselho de Segurança são, em geral, breves. Isso tem a ver com o fato de que as negociações substantivas não se realizam ali, mas no célebre “quarto ao lado”, distante do escrutínio público, e não existem nem minutas nem registros por escrito do que ali se debate.²⁷⁸ (Grifo do autor)

Note-se que os fatores expostos nesta seção quinária constituem, em nosso entendimento, situações que interferem na efetividade das resoluções do Conselho de Segurança porque enfraquecem a *motivação* dos Estados mais afastados do verdadeiro núcleo do poder.

Portanto, embora tais fatores tenham inegável relevância no momento de *deliberação*, o que se analisa aqui é tão-somente a sua influência no momento da

²⁷⁷ HOFMEISTER, Wilhelm. A Alemanha e a Reforma das Nações Unidas. In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 139.

²⁷⁸ ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 41-42.

execução das decisões, eis que a *deliberação* é, a rigor, momento anterior ao da discussão a respeito da *efetividade* (concretização, portanto) das resoluções do Conselho de Segurança.

4.2.2.3 O descumprimento de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas

No item anterior desta monografia, foram analisados, em abstrato, os principais fatores “atenuantes” da efetividade das resoluções do Conselho de Segurança da ONU. Procurou-se demonstrar que tais fatores são potenciais causas da total ou parcial inefetividade de certas decisões obrigatórias emanadas do referido órgão das Nações Unidas.

Nosso objetivo, agora, é fazer menção a algumas violações concretas de resoluções do Conselho de Segurança, já que tais violações correspondem, afinal, à faísca que desencadeou todo o questionamento a respeito da efetividade das referidas resoluções realizado ao longo desta monografia.

Nesse sentido, será tomado como base o trabalho de Stephen Zunes, intitulado *United Nations Security Council Resolutions Currently Being Violated by Countries Other than Iraq*.²⁷⁹

Nesse artigo, Stephen Zunes menciona nada menos que oitenta e oito resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas que estavam sendo violadas à época em que procedeu à pesquisa, em outubro de 2002.

Mas isso não é tudo: como indica o título do trabalho, não estão incluídas nestas oitenta e oito resoluções as violadas pelo Iraque – as quais, segundo o autor, eram aproximadamente doze. Parando-se por aí, já são cem as resoluções violadas.

Ademais, como se não bastasse a centena de resoluções descumpridas, Stephen Zunes afirma, ainda, que a sua estimativa é *conservadora*. Isso porque o autor utilizou-se de critérios para fazer uma “filtragem” das resoluções desrespeitadas, de modo que não fossem computadas indiscriminadamente

²⁷⁹ ZUNES, Stephen. *United Nations Security Council Resolutions Currently Being Violated by Countries Other than Iraq*. Disponível em <<http://www.fpif.org/commentary/2002/0210unres.html>>. Acesso em 29/10/2007.

violações – coisa que se poderia fazer para se chegar deliberadamente a um resultado alarmante, sensacionalista.

Nesse sentido, Stephen Zunes esclarece o seguinte:

- foram computadas apenas resoluções do Conselho de Segurança;
- não foram computadas deliberações em que houve exercício do poder de veto;
- não foram computadas resoluções que meramente condenam um determinado comportamento, expressando desaprovação; foram consideradas apenas as resoluções que determinaram que se faça alguma coisa em relação ao comportamento desaprovado;
- não foram consideradas resoluções com linguagem imprecisa;
- foram computadas apenas resoluções que identificam o conflito específico a que se referem;
- não foram consideradas resoluções versando sobre pessoas jurídicas de Direito Internacional que não os Estados;
- não foram computadas violações de resoluções que vêm sendo constantemente violadas no decorrer do tempo – pois tal fato pode indicar que as mesmas estejam obsoletas;²⁸⁰
- não foram consideradas resoluções que envolvem questões técnicas (pois o autor considerou-se inapto a concluir pela sua violação ou não).

Diante de tantas cautelas, é de se imaginar a quantas violações chegaria um pesquisador menos criterioso.

De todo modo, Stephen Zunes deixa clara em seu trabalho a conotação política das violações. Desse modo, o autor faz abertas críticas aos Estados Unidos, lembrando que a maioria das violações constantes da lista são perpetradas por grandes aliados dos norte-americanos.²⁸¹ Isso apenas comprova o que se disse nos itens imediatamente anteriores ao presente tópico desta monografia: ainda que as

²⁸⁰ “If these were also included, the number of violations would double.” ZUNES, Stephen. *United Nations Security Council Resolutions Currently Being Violated by Countries Other than Iraq*. Disponível em <<http://www.fpif.org/commentary/2002/0210unres.html>>. Acesso em 29/10/2007.

²⁸¹ Não por acaso, María Cristina Rosas afirma que “Outras objeções [atinentes às propostas de reforma do Conselho de Segurança] incluem países em particular como Israel, o qual considera que um Conselho de Segurança mais amplo limitará as margens de manobra dos Estados Unidos, o principal ‘benfeitor’ de Telaviv no citado órgão da ONU.” ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 49.

resoluções do Conselho de Segurança gozem de obrigatoriedade, o jogo político, num contexto de disparidade de forças entre os diversos Estados da sociedade internacional, permite que as decisões deixem de ser efetivadas quando isso for do interesse dos mais fortes.

Postas essas considerações, cumpre transcrever aqui o rol das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas violadas, nos termos expostos por Stephen Zunes:

The cases are listed in order of resolution number, followed by the year in which the resolution was passed, the country or countries in violation, and a brief description of the resolution.

Resolution 252 (1968) Israel

Urgently calls upon Israel to rescind measures that change the legal status of Jerusalem, including the expropriation of land and properties thereon.

262 (1968) Israel

Calls upon Israel to pay compensation to Lebanon for destruction of airliners at Beirut International Airport.

267 (1969) Israel

Urgently calls upon Israel to rescind measures seeking to change the legal status of occupied East Jerusalem.

271 (1969) Israel

Reiterates calls to rescind measures seeking to change the legal status of occupied East Jerusalem and calls on Israel to scrupulously abide by the Fourth Geneva Convention regarding the responsibilities of occupying powers.

298 (1971) Israel

Reiterates demand that Israel rescind measures seeking to change the legal status of occupied East Jerusalem.

353 (1974) Turkey

Calls on nations to respect the sovereignty, independence, and territorial integrity of Cyprus and for the withdrawal without delay of foreign troops from Cyprus.

354 (1974) Turkey

Reiterates provisions of UNSC resolution 353.

360 (1974) Turkey

Reaffirms the need for compliance with prior resolutions regarding Cyprus "without delay."

364 (1974) Turkey

Reaffirms the need for compliance with prior resolutions regarding Cyprus.

367 (1975) Turkey

Reaffirms the need for compliance with prior resolutions regarding Cyprus.

370 (1975) Turkey

Reaffirms the need for compliance with prior resolutions regarding Cyprus.

377 (1979) Morocco

Calls on countries to respect the right of self-determination for Western Sahara.

379 (1979) Morocco

Calls for the withdrawal of foreign forces from Western Sahara.

380 (1979) Morocco

Reiterates the need for compliance with previous resolutions.

391 (1976) Turkey

Reaffirms the need for compliance with prior resolutions regarding Cyprus.

401 (1976) Turkey

Reaffirms the need for compliance with prior resolutions regarding Cyprus.

414 (1977) Turkey

Reaffirms the need for compliance with prior resolutions regarding Cyprus.

422 (1977) Turkey

Reaffirms the need for compliance with prior resolutions regarding Cyprus.

440 (1978) Turkey

Reaffirms the need for compliance with prior resolutions regarding Cyprus.

446 (1979) Israel

Calls upon Israel to scrupulously abide by the Fourth Geneva Convention regarding the responsibilities of occupying powers, to rescind previous measures that violate these relevant provisions, and "in particular, not to transport parts of its civilian population into the occupied Arab territories."

452 (1979) Israel

Calls on the government of Israel to cease, on an urgent basis, the establishment, construction, and planning of settlements in the Arab territories, occupied since 1967, including Jerusalem.

465 (1980) Israel

Reiterates previous resolutions on Israel's settlements policy.

471 (1980) Israel

Demands prosecution of those involved in assassination attempts of West Bank leaders and compensation for damages; reiterates demands to abide by Fourth Geneva Convention.

484 (1980) Israel

Reiterates request that Israel abide by the Fourth Geneva Convention.

487 (1981) Israel

Calls upon Israel to place its nuclear facilities under the safeguard of the UN's International Atomic Energy Agency.

497 (1981) Israel

Demands that Israel rescind its decision to impose its domestic laws in the occupied Syrian Golan region.

541 (1983) Turkey

Reiterates the need for compliance with prior resolutions and demands that the declaration of an independent Turkish Cypriot state be withdrawn.

550 (1984) Turkey

Reiterates UNSC resolution 541 and insists that member states may "not to facilitate or in any way assist" the secessionist entity.

573 (1985) Israel

Calls on Israel to pay compensation for human and material losses from its attack against Tunisia and to refrain from all such attacks or threats of attacks against other nations.

592 (1986) Israel

Insists Israel abide by the Fourth Geneva Conventions in East Jerusalem and other occupied territories.

605 (1987) Israel

"Calls once more upon Israel, the occupying Power, to abide immediately and scrupulously by the Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Times of War, and to desist forthwith from its policies and practices that are in violation of the provisions of the Convention."

607 (1986) Israel

Reiterates calls on Israel to abide by the Fourth Geneva Convention and to cease its practice of deportations from occupied Arab territories.

608 (1988) Israel

Reiterates call for Israel to cease its deportations.

636 (1989) Israel

Reiterates call for Israel to cease its deportations.

641 (1989) Israel

Reiterates previous resolutions calling on Israel to desist in its deportations.

658 (1990) Morocco

Calls upon Morocco to "cooperate fully" with the Secretary General of the United Nations and the chairman of the Organization of African Unity "in their efforts aimed at an early settlement of the question of Western Sahara."

672 (1990) Israel

Reiterates calls for Israel to abide by provisions of the Fourth Geneva Convention in the occupied Arab territories.

673 (1990) Israel

Insists that Israel come into compliance with resolution 672.

681 (1990) Israel

Reiterates call on Israel to abide by Fourth Geneva Convention in the occupied Arab territories.

690 (1991) Morocco

Calls upon both parties to cooperate fully with the Secretary General in implementing a referendum on the fate of the territory.

694 (1991) Israel

Reiterates that Israel "must refrain from deporting any Palestinian civilian from the occupied territories and ensure the safe and immediate return of all those deported."

716 (1991) Turkey

Reaffirms previous resolutions on Cyprus.

725 (1991) Morocco

"Calls upon the two parties to cooperate fully in the settlement plan."

726 (1992) Israel

Reiterates calls on Israel to abide by the Fourth Geneva Convention and to cease its practice of deportations from occupied Arab territories.

799 (1992) Israel

"Reaffirms applicability of Fourth Geneva Convention...to all Palestinian territories occupied by Israel since 1967, including Jerusalem, and affirms that deportation of civilians constitutes a contravention of its obligations under the Convention."

809 (1992) Morocco

Reiterates call to cooperate with the peace settlement plan, particularly regarding voter eligibility for referendum.

822 (1993) Armenia

Calls for Armenia to implement the "immediate withdrawal of all occupying forces from the Kelbadjar district and other recently occupied areas of Azerbaijan."

853 (1993) Armenia

Demands "complete and unconditional withdrawal of the occupying forces" from Azerbaijani territory.

874 (1993) Armenia

Reiterates calls for withdrawal of occupation forces.

884 (1993) Armenia

Calls on Armenia to use its influence to force compliance by Armenian militias to previous resolutions and to withdraw its remaining occupation forces.

904 (1994) Israel

Calls upon Israel, as the occupying power, "to take and implement measures, inter alia, confiscation of arms, with the aim of preventing illegal acts of violence by settlers."

973 (1995) Morocco

Reiterates the need for cooperation with United Nations and expediting referendum on the fate of Western Sahara.

995 (1995) Morocco

Calls for "genuine cooperation" with UN efforts to move forward with a referendum.

1002 (1995) Morocco

Reiteration of call for "genuine cooperation" with UN efforts.

1009 (1995) Croatia

Demands that Croatia "respect fully the rights of the local Serb population to remain, leave, or return in safety."

1017 (1995) Morocco

Reiterates the call for "genuine cooperation" with UN efforts and to cease "procrastinating actions which could further delay the referendum."

1033 (1995) Morocco

Reiterates call for "genuine cooperation" with UN efforts.

1044 (1996) Sudan

Calls upon Sudan to extradite to Ethiopia for prosecution three suspects in an assassination attempt of visiting Egyptian President Hosni Mubarak and to cease its support for sanctuary and offering of sanctuary to terrorists.

1054 (1996) Sudan

Demands that Sudan come into compliance with UNSC resolution 1044.

1056 (1996) Morocco

Calls for the release of political prisoners from occupied Western Sahara.

1070 (1996) Sudan

Reiterates demands to comply with 1044 and 1054.

1073 (1996) Israel

"Calls on the safety and security of Palestinian civilians to be ensured."

1079 (1996) Croatia

Reaffirms right of return for Serbian refugees to Croatia.

1092 (1996) Turkey/Cyprus

Calls for a reduction of foreign troops in Cyprus as the first step toward a total withdrawal troops as well as a reduction in military spending.

1117 (1997) Turkey/Cyprus

Reiterates call for a reduction of foreign troops in Cyprus as the first step toward a total withdrawal troops and reduction in military spending.

1120 (1997) Croatia

Reaffirms right of return for Serbian refugees to Croatia and calls on Croatia to change certain policies that obstruct this right, and to treat its citizens equally regardless of ethnic origin.

1145 (1997) Croatia

Reiterates Croatian responsibility in supporting the political and economic rights of its people regardless of ethnic origin.

1172 (1998) India, Pakistan

Calls upon India and Pakistan to cease their development of nuclear weapons and ballistic missiles.

1178 (1998) Turkey/Cyprus

Reiterates call for a substantial reduction of foreign troops and reduction in military spending.

1185 (1998) Morocco

Calls for the lifting of restrictions of movement by aircraft of UN peacekeeping force.

1215 (1998) Morocco

Urges Morocco to promptly sign a "status of forces agreement."

1217 (1998) Turkey/Cyprus

Reiterates call for a substantial reduction of foreign troops and reduction in military spending.

1251 (1999) Turkey/Cyprus

Reiterates call for a substantial reduction of foreign troops and reduction in military spending.

1264 (1999) Indonesia

Calls on Indonesia to provide safe return for refugees and punish those for acts of violence during and after the referendum campaign.

1272 (1999) Indonesia

Stresses the need for Indonesia to provide for the safe return for refugees and maintain the civilian and humanitarian character of refugee camps.

1283 (1999) Turkey/Cyprus

Reiterates UNSC resolution 1251.

1303 (2000) Turkey/Cyprus

Reiterates UNSC resolutions 1283 and 1251.

1319 (2000) Indonesia

Insists that Indonesia "take immediate additional steps, in fulfillment of its responsibilities, to disarm and disband the militia immediately, restore law and order in the affected areas of West Timor, ensure safety and security in the refugee camps and for humanitarian workers, and prevent incursions into East Timor." Stresses that those guilty of attacks on international personnel be brought to justice and reiterates the need to provide safe return for refugees who wish to repatriate and provide resettlement for those wishing to stay in Indonesia.

1322 (2000) Israel

Calls upon Israel to scrupulously abide by the Fourth Geneva Convention regarding the responsibilities of occupying power.

1331 (2000) Turkey/Cyprus

Reiterates UNSC resolution 1251 and subsequent resolutions.

1338 (2001) Indonesia

Calls for Indonesian cooperation with the UN and other international agencies in the fulfillment of UNSC resolution 1319.

1359 (2001) Morocco

Calls on the parties to "abide by their obligations under international humanitarian law to release without further delay all those held since the start of the conflict."

1384 (2001) Turkey/Cyprus

Reiterates 1251 and all relevant resolutions on Cyprus.

1402 (2002) Israel

Calls for Israel to withdraw from Palestinian cities.

1403 (2002) Israel

Demands that Israel go through with "the implementation of its resolution 1402, without delay."

1405 (2002) Israel

Calls for UN inspectors to investigate civilian deaths during an Israeli assault on the Jenin refugee camp.

1416 (2002) Turkey/Cyprus

Reiterates UNSC resolution 1251 and all relevant resolutions on Cyprus.

1435 (2002) Israel

Calls on Israel to withdraw to positions of September 2000 and end its military activities in and around Ramallah, including the destruction of security and civilian infrastructure.²⁸²

²⁸² ZUNES, Stephen. *United Nations Security Council Resolutions Currently Being Violated by Countries Other than Iraq*. Disponível em <<http://www.fpif.org/commentary/2002/0210unres.html>>. Acesso em 29/10/2007.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto no presente trabalho, pode-se dizer que a efetividade das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas – entendidas tais resoluções como decisões obrigatórias – é, a *princípio*, plena. Tal conclusão fundamenta-se em um raciocínio contínuo, desenvolvido ao longo de todo o trabalho (e expressamente delineado na seção terciária 4.2.1), no qual partiu-se de um tema bastante abrangente, qual seja o da existência do Direito Internacional, para chegar ao tema mais específico, mais restrito, o qual dá nome à presente monografia. Em última análise, a efetividade das resoluções do Conselho de Segurança da ONU é um desdobramento do reconhecimento de verdadeira juridicidade do Direito Internacional.

Nada obstante essa primeira conclusão, de ordem geral, no sentido de que as resoluções do Conselho de Segurança são dotadas de plena efetividade, é imperioso reconhecer que, em certos casos, tal efetividade é afastada ou, quando menos, mitigada. Essa situação pode decorrer tanto de fatores que são observados no Direito Internacional como um todo – o qual, como se sabe, possui alguns traços próprios em relação ao direito interno – quanto de fatores que decorrem das características específicas do Conselho de Segurança (conforme visto na seção terciária 2.3.4 e na seção quartenária 4.2.2.2, respectivamente).

Entretanto, o reconhecimento de que as resoluções do Conselho de Segurança podem sofrer limitações em sua efetividade não implica, de forma alguma, o enxovalhamento desse órgão ou da ONU ou do Direito Internacional. Pelo contrário: sempre que se toma por objeto de estudo um tema de Direito Internacional é importante que se tenha em mente os êxitos e as limitações deste ramo do Direito, para que se o possa enxergar sem desdém ou preconceito.

De todo modo, parece adequado fechar o presente trabalho com algumas breves palavras de George W. Bush (tal como citadas por María Cristina Rosas) as quais ilustram de modo bastante satisfatório a idéia que permeia esta monografia:

Nós [os americanos] criamos o Conselho de Segurança das Nações Unidas para que, ao contrário da Sociedade das Nações, nossas deliberações

fossem algo mais que uma conversa, e para que nossas resoluções fossem algo mais que um desejo.²⁸³

²⁸³ ROSAS, Maria Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... In: MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005, p. 29.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. 11. ed., 11. tir. rev. por Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva. São Paulo: Saraiva, 1995.
- ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. 14. ed. rev. por Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva. São Paulo: Saraiva, 2000.
- AKEHURST, Michael. *Introdução ao Direito Internacional* (trad. Fernando Ruivo). Coimbra: Livraria Almedina, 1985.
- ASCENSÃO, José de Oliveira. *O Direito – Introdução e Teoria Geral: Uma Perspectiva Luso-Brasileira*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.
- DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 9. ed. reimp. Madrid: Editorial Tecnos, 1996.
- FONSECA, José Roberto Franco. Especificidades das Regras Jurídicas Internacionais. In: CASELLA, Paulo Borba (Coord.). *Dimensão Internacional do Direito: estudos em homenagem a G. E. do Nascimento e Silva*. São Paulo: LTr, 2000.
- FRIEDRICH, Tatyana Scheila. *As normas Imperativas de Direito Internacional Público Jus Cogens*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de Direito Internacional Público*. 4. ed., 2. tir. São Paulo: LTr, 2003.
- MEIRA MATTOS, Adherbal. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. rev. e aum. 2 v. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- MELLO, Valerie de Campos et al. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2005.
- PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 6. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1996.
- PELLET, Alain. As Novas Tendências do Direito Internacional: Aspectos “Macrojurídicos”. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *O Brasil e os novos desafios do Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed., 4. tir. São Paulo: Saraiva, 2004.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 4. ed., rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

ZUNES, Stephen. *United Nations Security Council Resolutions Currently Being Violated by Countries Other than Iraq*. Disponível em <<http://www.fpif.org/commentary/2002/0210unres.html>>. Acesso em 29/10/2007.

OBRAS CONSULTADAS

ALTHUSSER, Louis. *Sobre a Reprodução*. Petrópolis: Vozes, 1999.

GAMA, Ricardo Rodrigues. *Introdução ao Direito Internacional*. Campinas: Bookseller, 2002.

PELLET, Sarah. O Conflito no Afeganistão e os Prisioneiros na Base Americana de Guantánamo – Da Razão do mais Forte ou como os Estados Unidos Reiventaram o Direito Internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *O Brasil e os novos desafios do Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. *Normas para apresentação de documentos científicos*. Curitiba, 2007.