

O CONSELHO DE SEGURANÇA É *LEGIBUS SOLUTUS*? CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS LIMITES JURÍDICOS DE SUAS DECISÕES
THE SAFETY COUNCIL IS LEGIBUS SOLUTUS? CONSIDERATIONS REGARDING THE LEGAL LIMITS OF ITS DECISIONS

Leonam Liziero¹
UFPB

Mikelli Marzzini Ribeiro²
UFPE

Eloísa Helena Chagas³
UERJ

Resumo

O presente artigo tem o intuito de debater algumas das normas e competências mais relevantes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), para buscar uma resposta, ainda que não definitiva, sobre sua suposta condição de *legibus solutus*. Para isso, apresenta-se o desenvolvimento histórico dos Tratados que levaram ao surgimento das Nações Unidas e do próprio Conselho de Segurança. Os dispositivos que versam sobre o CSNU, presentes na Carta da ONU, são postos em evidência para uma melhor compreensão do seu funcionamento e finalidade e, em seguida, são descritas algumas das principais atuações do Conselho, a fim de que seja possível analisar no plano prático suas competências. Feito este exame, inicia-se uma discussão em torno da relação entre segurança coletiva e *jus cogens*, que leva, em seguida, ao exame da proibição

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB. Doutor em Teoria e Filosofia do Direito pela UERJ, com Pós-Doutorado em Direito pela UFRJ.

² Professor Adjunto de Relações Internacionais do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Doutor em Ciência Política (linha de pesquisa: política internacional) pela UFPE, com período sanduíche no European University Institute (EUI), Florença (ITA) (orientado pela professora Jennifer Welsh). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Foi pesquisador visitante na Leiden University, Holanda.

³ Graduando em Direito pela UERJ

da guerra, da constitucionalização do Direito Internacional e de como o Conselho de Segurança age para restabelecer a ordem e a paz mundiais por meio de suas competências e sanções previstas na Carta das Nações Unidas.

Palavras-chaves

Conselho de Segurança. Nações Unidas. *Legibus Solutus*

Abstract

*The purpose of this article is to discuss some of the principal rules and competencies of the Security Council. In this regard, the historical development of the Treaties that led to the creation of the United Nations and its main body, the Security Council, is presented. The norms concerning this organism, present in the Charter of the UN, are revealed for a better understanding of its operation and its objective and, then, some of the main actions of the Security Council are described so that it is possible to analyze practically its competencies. Once this examination has been carried out, a discussion begins on the relationship between collective security and *jus cogens*, which then leads to the analysis of the prohibition of war, the constitutionalization of International Law and of how the Security Council acts to restore world order and peace through its competencies and sanctions provides in the Charter of the United Nations.*

Keywords

Security Council. United Nations. Legibus Solutus.

1 INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas, criada em 1945 após a Segunda Grande Guerra, encontra-se hoje com 194 países-membros. Essa ampla adesão é importante, na medida em que contribui para a efetivação dos princípios e propósitos da organização, dentre os quais se destaca a manutenção da ordem mundial, objetivando a proteção da humanidade contra malefícios como a guerra.

Entretanto, apesar de a Carta da ONU possuir grande importância para a estruturação da sociedade internacional contemporânea e, em tese, se colocar acima dos demais tratados, como define o art. 103 da sua carta constitutiva, há uma hierarquia entre as normas internacionais que deve ser observada no estudo das fontes formais do Direito Internacional.

Destaca-se, nessa perspectiva, dentre as referidas fontes formais, o *jus cogens*. Sua introdução no Direito Internacional, em especial no plano do Direito dos Tratados, é atribuída a nomes como a *Lauterpacht*, durante a Comissão de

Direito Internacional em 1953, e Humphrey Waldock, na Comissão de Direito Internacional de 1963. Entretanto, Grotius, no Século XVII, já falava em um *ius strictum*. No Século XIX, Heffter afirmava que os tratados não podiam violar a “ordem moral do mundo”. Posteriormente, no século XX, Scelle defendeu a existência de “normas costumeiras superiores” e Mosler, após a Segunda Guerra Mundial, sustentava a existência de “valores fundamentais” que se impõe à vontade dos Estados (MELLO, 2001, p. 75).

O *jus cogens* pode ser pensado como uma categoria de normas de caráter imperativo e praticamente inderrogável. Não obstante, em razão de sua natureza abstrata e indefinida, a literatura internacionalista muitas vezes não é precisa quanto ao rol exaustivo de regras que o compõe ((Kleinlein, 2015)).

Apesar dessa divergência, parece de difícil questionamento a posição de destaque das normas *jus cogens* na ordem jurídica internacional. Sua predominância sobre normas internacionais pactícias “ordinárias” é atestada pelo art. 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969. Sendo assim, não há fonte formal do Direito Internacional hierarquicamente superior às normas *jus cogens*, se for possível dizer que há uma hierarquia entre normas internacionais pactícias.

A Organização das Nações Unidas é formada por uma série de órgãos, cada um com competências e finalidades distintas, sendo eles a Assembleia geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela e o Secretariado.

Nesse sentido, o princípio da Segurança Coletiva, previsto no artigo 2º (4) da Carta da ONU, o qual disciplina a questão do uso da força na sociedade internacional. Este dispositivo é tido como *jus cogens* na atual ordem jurídica internacional e sua proteção se dá por meio do Conselho de

Segurança das Nações Unidas (CSNU) (KLEINLEIN, 2015; GRAY, 2018)⁴, uma das matérias em análise no presente artigo.

O CSNU consiste no principal órgão das Nações Unidas e se destina a assegurar às grandes potências o direito de controle sobre a evolução da organização, bem como a preponderância no domínio da paz e da segurança internacionais.

Destacam-se, assim, três características primordiais do Conselho de Segurança. Primeiramente, esse é o único órgão intergovernamental com caráter permanente previsto na Carta, ou seja, os seus membros devem estar preparados para se reunirem a qualquer momento, seja a requerimento de um dos seus membros, seja para a discussão de uma questão concreta. Em segundo lugar, o direito de controle das grandes potências é materializado na própria composição do Conselho de Segurança. Cinco dos seus quinze membros são permanentes e, portanto, possuidores do direito de veto, razão pela qual são determinantes no processo de tomada de decisão. Finalmente, o CSNU possui preponderância na atuação da manutenção da paz e segurança internacionais, característica que será aprofundada no decorrer deste artigo.

A partir dessa análise inicial, será possível passar ao momento em que se relaciona, por meio de dados históricos e observações relativas à sua atuação, as competências do Conselho de Segurança e seu possível papel de *legibus solutus* na sociedade internacional. O artigo está dividido em outras quatro partes. Na seção 2, discute-se aspectos relevantes da Carta da ONU, no que concerne às normas de Segurança Coletiva. Na parte 3, apontam-se alguns exemplos ilustrativos sobre a atuação do Conselho de Segurança. Na seção 4, discute-se o argumento central deste trabalho, relacionando *jus cogens* com Segurança Coletiva e os poderes do Conselho.

Ao final, oferecemos argumentos que reforça a ideia de Gabriel Oosthuizen (1999), de que, em matéria de Segurança

⁴ De acordo com Christine Gray (2018), o art. 2º(4) foi definitivamente considerado *jus cogens* a partir da decisão da Corte Internacional de Justiça, no caso paradigmático da Nicarágua.

Coletiva, não existe limitação prevista no direito internacional ao Conselho de Segurança. Não obstante, diferente do que defendeu o referido autor, de que nem mesmo o *jus cogens* poderia limitar o Conselho, afirmamos que o próprio princípio de Segurança Coletiva, que atribui especialidade ao órgão, é uma espécie de *jus cogens*.

Nas primeiras linhas da Carta da ONU, é possível notar o repúdio à guerra como forma encontrada pela organização de proteger os seres humanos do horror da violência. Consequentemente a esta intenção, a Carta determina e positiva uma série de princípios (no sentido semântico de princípio enquanto valor), propósitos, além da própria estrutura da organização com o fim máximo de manter a ordem mundial, protegendo a humanidade de maiores malefícios como a guerra⁵.

Após a longa apresentação do preâmbulo, a Carta traz em seu artigo 1º os propósitos das Nações Unidas, sendo o primeiro e mais importante deles “*Manter a paz e segurança internacionais*”. Em seguida, o artigo 2º trata dos princípios das Nações Unidas, destacando-se a disposição do parágrafo 4º, considerada como uma das mais importantes do tratado, relacionada com o primeiro propósito acima descrito. Esta disposição será aprofundada neste estudo, uma vez que explicita todo o objeto deste.

A partir do Capítulo II, a Carta dispõe sobre os membros e logo em seguida sobre sua estrutura e seus seis órgãos: A Assembleia Geral, O Conselho de Segurança, O Conselho Econômico e Social, O Conselho de Tutela (tendo este caído em desuso, praticamente só existindo formalmente), O Secretariado e a Corte Internacional de Justiça, que tem seu Estatuto como anexo

⁵ De fato, mesmo antes da ONU, entende-se que o Pacto Briand-Kellog, de 1928, foi o primeiro instituto de Direito Internacional contemporâneo que primeiro buscou proscrever a guerra como forma de resolução de conflito internacional (CARREAU; BICHARA, 2015, P. 622).

da Carta. A Carta traz em seus últimos artigos algumas disposições sobre emendas e regras de ratificações.

Será importante analisar no presente estudo, além das regras cogentes da Carta, o mais importante órgão das Nações Unidas: o Conselho de Segurança e as disposições do capítulo VII, que trata dos poderes a ele atribuídos para a solução de controvérsias internacionais de forma não pacífica, quando verificar ameaças à paz ou atos de agressão. Note-se que ameaças à paz são justamente o que contrariam diretamente o mais importante propósito da Carta.

Nesta ideia, é preciso levantar algumas questões relevantes sobre o Conselho de Segurança, uma vez que é o órgão da ONU responsável pela manutenção da ordem e da paz internacionais. A análise será dividida basicamente em duas partes: (i) o estudo das normas que tutelam os poderes do Conselho de Segurança e (ii) A Atuação do Conselho de Segurança em situações fáticas, aos exemplos da Coréia (1950), Rodésia do Sul (1966) e a Guerra do Golfo (1990).

2 AS NORMAS DO CONSELHO DE SEGURANÇA

A Carta da ONU que se deve começar hoje qualquer discussão legal relacionado ao uso da força na esfera internacional (GRAY, 2018), e “o CS(NU) serve hoje para legitimar o uso da força” (MELLO, 2001, p.619) Como anteriormente dito, a estrutura do Conselho de Segurança já havia sido esboçada na Conferência de Yalta. Sua previsão na Carta da ONU tem início no artigo 23, que prevê sua composição em quinze membros das Nações Unidas. Estes membros se dividem em cinco permanentes e dez não-permanentes (também chamados de membros transitórios ou temporários).

São membros permanentes do Conselho de Segurança, por aceitação da sociedade internacional expressa na Carta: A República Popular da China (após a substituição em 1971), a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (hoje, Rússia),

o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América.

Os dez membros não-permanentes são eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de dois anos, não podendo ser de reeleitos para o período imediato. Cada membro do Conselho de Segurança possui um representante (art. 23,§3º) e direito a um voto (art. 27, §1º).

Destaca-se o art. 25, que determina que “os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”. Nota-se nesta disposição a norma que torna vinculante as resoluções emitidas pelo Conselho de Segurança.

A grande diferença entre os membros permanentes e os membros não-permanentes do Conselho de Segurança não está somente na perpetuidade dos primeiros. O momento de votação para a aprovação de alguma resolução demonstra tal desigualdade entre os dois grupos de componentes. Os cinco permanentes são possuidores de um poder não contemplado aos demais: o direito de veto.

No entanto, existem duas espécies de decisões que podem ser tomadas por este órgão, segundo o art. 27 da Carta. Para decisões de cunho meramente processual, bastam os votos afirmativos de nove dos quinze membros. Não há possibilidade de uso do poder de veto nessas votações. Para a tomada de decisões que versem sobre quaisquer outros assuntos, é necessário o voto afirmativo de nove membros, inclusive o não uso do veto pelos membros permanentes. Encontra-se aqui a manifestação normativa que concede o poder de bloquear quaisquer decisões de mérito aos membros permanentes. É preciso somente o veto de um deles para impedir que determinada resolução seja adotada.

Para complementar, observa Seitenfus (2008, p.146) sobre o processo decisório do Conselho de Segurança:

Estados Unidos, França e Inglaterra tomam suas decisões em reuniões prévias, chamadas de *instância*

P3, que sintetiza a posição ocidental. Posteriormente os cinco membros permanentes reúnem-se em *petit comité* no que se convencionou chamar de *instância P5*. Há, portanto, dois *rounds*, definidos não somente no tempo e no espaço, mas também politicamente, que podem resultar em bloqueio da atuação coletiva, antes mesmo que se chegue à reunião do organismo.

O poder de veto que contempla os cinco membros permanentes poderia ser visto como forma de equilibrar as ideologias ocidentais e orientais. Porém, foi um dos maiores causadores do grande engessamento do Conselho de Segurança até a queda do muro de Berlim, seguido do desmantelamento da URSS.

A partir de seu Capítulo VI, a Carta da ONU dispõe sobre as funções do Conselho de Segurança, que podem ser encontradas também em alguns outros pontos esparsos de seu texto. A respeito destes papéis, sintetiza Mello (2001, p.617):

O Conselho de Segurança tem as seguintes funções: a) regulamentar os litígios entre 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 a 51); d) decidir “sobre as medidas a serem tomadas para o cumprimento” das sentenças da CIJ (art. 94, §2º).

O Conselho de Segurança será o responsável pela solução pacífica das controvérsias entre Estados quando tais lides puderem constituir uma ameaça à paz e segurança internacionais. Não é de interesse deste estudo os meios pacíficos de solução de controvérsias, mas é interessante dizer que são um estágio anterior da solução de controvérsias pela força. Pode-se dizer assim que, em um primeiro momento, de acordo com o artigo 33 da Carta, quando houver uma disputa capaz de ameaçar a paz e a segurança

internacionais, as partes tentarão resolver suas diferenças por meios diplomáticos, arbitrais ou judiciais.

Assim, como observa Kelsen (1950, p.362), o referido “Artigo 33, parágrafo 1º, obriga as partes a buscarem solução, por fins pacíficos à sua escolha, de disputas nas quais ‘a continuação de que é provável ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais’”. Se, todavia, uma das partes não respeitar tais meios de solução, poderá iniciar uma agressão armada, proibida pela Carta. No caso de algum Estado tiver tal conduta, o Conselho de Segurança tem meios de impedir tais atos de violência e punir o agressor. É disto que trata o importante Capítulo VII da Carta da ONU.

É o cap. VII da Carta que fornece a estrutural legal básica para o uso da força dentro do sistema de segurança coletiva vigente (GRAY, 2018). Assim, nesse momento passamos a analisar as medidas a serem tomadas pelo Conselho de Segurança para impedir a ruptura da paz e da segurança internacionais através de conflitos armados ou de guerra provocada por algum Estado, tomando por referência os dispositivos do cap. VII.

Inicialmente, por competência atribuída pelo artigo 39 da Carta, o Conselho de Segurança é responsável por determinar a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Com base nesse dispositivo, é possível que o Conselho identifique precisamente atos de agressão, mas ele reluta tomar essa posição, fez isso em poucos casos na história, como no apartheid na África do Sul (GRAY, 2018).

O procedimento previsto após a determinação de uma ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, o Conselho de Segurança seria fazer recomendações ou adotar alguma medida coercitiva nos moldes dos artigos 41 e 42 para efetivar suas decisões.

O artigo 41 trata de medidas que não envolvem o emprego de forças armadas. Podem ser estas medidas “a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos

meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas”.

O artigo 42 prevê a possibilidade do Conselho de Segurança, na inadequação das medidas adotadas no artigo 41, “levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”. O aparato militar de que trata este artigo serão fornecidas pelos Estados-membros das Nações Unidas quando solicitado, nos termos do artigo 43.

Assim, se ineficazes forem as medidas sem o emprego da força, o Conselho de Segurança pode convocar os Estados-membros a fornecerem contingente militar para combater aquele que se comportar de forma a ameaçar cabalmente a paz internacional por meio de resoluções. Adiante serão vistos alguns casos aonde houve a concretização desta hipótese normativa.

Relativamente às resoluções que envolvam força armada, o Conselho de Segurança é auxiliado pela Comissão de Estado-Maior. Com o que até agora apresentado foram sucintamente vistas as principais regras relativas ao funcionamento do Conselho de Segurança, o processo decisório de suas resoluções e os poderes de emitir tais resoluções como força de coerção para os Estados que fazem o ilegal uso da força armada contra outros Estados. Em seguida apresentam-se os principais casos que necessitaram da atuação do Conselho de Segurança nas relações internacionais a partir de 1945.

3 ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Seguir autorização do Conselho de Segurança é apenas uma das categorias possíveis de uso da força prevista na Carta. John Yoo (2004) divide essas possibilidades em ao menos três: 1) medidas de legítima defesa (art. 51), 2) as próprias medidas autorizadas pelo Conselho de Segurança e 3) medidas ilegais, todas

as demais que não estejam de acordo com as anteriores. Focaremos nessa seção às medidas autorizadas pelo Conselho.

A primeira grande atuação do Conselho de Segurança pode ser observada na Guerra entre Coréia do Norte e Coréia do Sul, em 1950. Quando a Coréia do Norte invadiu a Coréia do Sul, o Conselho de Segurança recomendou que os Estados-membros fornecessem auxílio necessário para que a invasão fosse repelida e assim restabelecida a paz e segurança internacionais na região.

Tal resolução provocou imensa polêmica. A União Soviética foi omissa, ausentando-se da votação, mas como não exerceu o poder de veto, a resolução foi considerada válida, conforme interpretação do Artigo 27(3) da Carta, o qual determina que “as decisões do Conselho de Segurança, em todos os outros assuntos (questões que não sejam processuais), serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive o voto afirmativo de todos os membros permanentes”. De acordo com a interpretação normativa feita na ocasião, o que invalidaria a resolução seria apenas um voto negativo, ou seja, um veto. Não votar, como fez a União Soviética, foi tratado como uma espécie de abstenção..

Neste sentido, Byers (2007, p.29) esclarece que:

A Guerra da Coréia teve uma importante consequência no que diz respeito ao direito internacional sobre o emprego da força. Hoje, considera-se em geral que a ausência ou abstenção por parte de um ou mais dos membros permanentes do Conselho de Segurança não invalida as resoluções que estão sendo votadas. Se quiser impedir a adoção de uma resolução, qualquer membro permanente deve dar seu voto negativo.

A partir de então, em conformidade com esta interpretação, a não aprovação de qualquer resolução do Conselho de Segurança só poderá ser vetada efetivamente se um dos membros permanentes expressamente votar contra.

A Rodésia do Sul, na época colônia britânica, vivia uma difícil situação política que não nos cabe aqui um maior detalhamento, porém apresentar-se-á um breve cenário, conforme pode ser encontrado na obra de Aziz Tuffi Saliba (2008) que trata do tema.

No início da década de 1960, a população da Rodésia do Sul era de aproximadamente quatro milhões de duzentos mil habitantes, sendo que apenas 6% era constituído pela população de etnia branca. Todavia, era a população branca que detinha a maior parte da renda e dos cargos públicos mais importantes. Metade das terras da Rodeia do Sul era de proprietários brancos. A metade possuída por eles era justamente a metade mais fértil, sendo assim as terras mais apropriadas para a agricultura (SALIBA, 2008?).

Em 1964, o ex-fazendeiro branco, líder da Frente Rodesiana, Ian Smith foi eleito primeiro-ministro da Rodésia do Sul. Em 11 de novembro 1965, após a convocação de um plebiscito – no qual prevaleceu a vontade da minoria branca – Smith e seu governo lançaram uma declaração unilateral de independência.

Neste mesmo dia, a Assembleia Geral da ONU se manifestou sobre a declaração de independência da Rodésia do Sul, “condenando-a como uma ‘rebelião’ por parte de autoridades ‘não-constituídas’ e uma ‘minorias racial’, e recomendando que o Conselho de Segurança examinasse a situação ‘em caráter de urgência’” (BYERS, 2007, p.30).

No dia seguinte, o “Conselho de Segurança condenou ‘a usurpação do poder por uma minoria de colonos racistas’, afirmando que a declaração de independência não tinha ‘validade jurídica’” (BYERS, 2007, p.30). Também o Conselho de Segurança recomendou a todos os Estados–membros não reconhecessem o “regime racista ilegal” e evitassem fornecer qualquer assistência a ele (ONU, S/RES/216, 1965)..

O governo português, todavia, não obedecendo à recomendação, continuou a comercializar petróleo com a Rodésia do Sul, por meio de sua então colônia Moçambique. Navios

desembarcavam no porto moçambicano de Beira com óleo destinado à Rodésia.

O Conselho de Segurança adotou então a Resolução 221, que estabelecia que a situação na Rodésia do Sul configurava uma “ameaça à paz”. Esta resolução ainda, nas palavras de Saliba (2008, p.39):

Exortava todos os países a mudar o curso de qualquer de seus navios que estivessem transportando óleo destinado à Rodésia do sul. Por fim, exortava-se o reino Unido a impedir, com o uso da força se necessário, a chegada ao porto de Beira de qualquer navio que levasse óleo destinado à Rodésia do Sul.

A primeira série de sanções econômicas com força obrigatória da história da ONU foi imposta em dezembro de 1966 pela Resolução 232 do Conselho de Segurança. A Resolução expressamente mencionava a utilização do artigo 39 e 41 da Carta. Segundo esta Resolução, todos os membros das Nações Unidas estavam proibidos de importarem produtos da Rodésia, tal como de para ela exportarem armas, petróleo e seus derivados. Em um posterior momento, o Conselho de Segurança ampliou a extensão destes embargos econômicos, “passando a suspender as ligações aéreas, proibir a aceitação de passaportes rodesianos, retirar do país todos os representantes consulares e comerciais e romper todas as relações diplomáticas e as linhas de transporte terrestre.” (BYERS, 2007, p.31).

As sanções perduraram até 1979, quando negociações levaram à assinatura do Acordo de Lancaster House. Os resultados principais deste tratado foram a paz e a adoção de uma nova Constituição que assegurasse direitos iguais a todos no país. Em 1980, sob supervisão britânica, foram convocadas eleições cujo resultado foi a nomeação de Robert Mugabe para primeiro-ministro. Assim, em 18 de abril de 1980, a Rodésia alcançou

legalmente a independência com reconhecimento internacional. Passou a ser denominada Zimbábue.

Posteriormente, o episódio conhecido como a Guerra do Golfo de 1990, consistiu basicamente na invasão do Kuwait pelo Iraque. Para o Direito Internacional, as consequências políticas e jurídicas deste conflito foram muitas. Por ser tão importante para reforçar este argumento, é necessário um breve relato sobre a Guerra do Golfo e seus reflexos na ordem jurídica internacional.

Saddam Hussein invadiu o Kuwait, violando desta forma a norma-matriz de Segurança Coletiva da Carta das Nações Unidas. O Conselho de Segurança se pronunciou 11 horas após a notícia da invasão iraquiana, adotando a Resolução 660, determinando a ruptura da paz, fundamentada nos artigos 39 e 40 da Carta, exigindo imediatamente a retirada das tropas iraquianas.

Em seguida, com a Resolução 661, o Conselho de Segurança determinou o bloqueio de relações comerciais com o Iraque e bloqueio financeiro de todos os fundos financeiros do governo e de pessoas jurídicas iraquianas no exterior. A Resolução 664 de agosto de 1990 determinou que o Iraque libertasse de forma incólume os nacionais de outros Estados que se encontrassem em seu território.

Para assegurar tais medidas anteriormente adotadas, o Conselho emitiu a Resolução 665, que tratava do pedido aos Estados que enviassem forças militares à área para inspecionar e garantir o efetivo cumprimento destas medidas.

Como o Iraque se manteve inflexível mesmo diante da adoção de tais determinações do Conselho de Segurança, em 17 de janeiro de 1991, por meio da Resolução 678, determinou a utilização da força armada para assegurar a manutenção da ordem e paz mundial, invadindo desta maneira o Iraque. “Ao vencer o prazo, a coalizão de forças lideradas pelos EUA já havia mobilizado quase 700 mil militares na região; foi necessário pouco tempo, em seguida, para expulsar as tropas de Saddam do Kuwait” (BYERS, 2007, p.32). Este movimento das tropas enviadas por ordem da ONU ficou conhecido como “operação tempestade no deserto”.

Esta operação foi suspensa em 27 de fevereiro de 1991, formalmente em 6 de abril do mesmo ano, quando o Iraque aceitou as condições impostas pelo Conselho de Segurança. “Tais condições foram delineadas na extensa Resolução 687/91, alcunhada por internacionalistas como ‘a mãe de todas as resoluções’” (SALIBA, 2008, p.78). Estas determinações se referiram à questões de fronteira, zonas desmilitarizadas e principalmente desmantelamento da capacidade bélica do Iraque de produção de armas de destruição em massa, fossem elas nucleares, químicas ou biológica.

Outro aspecto importante, no que diz respeito à atuação do CSNU na questão do Iraque, foi que, na esteira das ações contra Saddam Hussein, foi deliberada a primeira resolução que ligava diretamente segurança internacional e crises humanitárias domésticas. A res. 688 foi responsável por essa mudança de paradigma. Ela não autorizou expressamente uma intervenção com base no cap. VII da Carta, mas trazia esse novo entendimento.

Na verdade, a partir de então, outras resoluções surgiram que, de fato, autorizaram o uso da força em crises humanitárias. Foi o caso da res. 794, para agir na crise de famintos na Somália, da res. 770 para combater as ações de Milosovic na Bósnia, na Guerra dos Balcãs, a res. 929 para combater o genocídio em Ruanda, entre outras. Mais recentemente, inclusive, no CSNU autorizou uma intervenção com base no cap. VII na crise da Líbia, a qual serviu de fundamento jurídico para operação da OTAN (S/RES/1973).

O Conselho de Segurança, como anteriormente dito, é o órgão responsável pela preservação dos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e por consequência da estruturação da ordem jurídica mundial que por sua vez, conforme posteriormente será defendido, depende da Segurança Coletiva.

A repercussão no mundo jurídico destas Resoluções será também discutida no tópico seguinte, analisando o mecanismo

da aplicação da força do Conselho de Segurança à luz do Capítulo VII da Carta.

4 SEGURANÇA COLETIVA E *JUS COGENS* NA ORDEM INTERNACIONAL

Dentro do que foi visto até este momento, pode-se estabelecer a seguinte organização de raciocínio:

(i) Atualmente há uma ordem jurídica mundial baseada na proibição do uso da força armada entre os Estados, ou seja, o *jus ad bellum*, consagrado pelo paradigma de Westphalia, deixa de existir no paradigma Nações Unidas;

(ii) A norma que faz tal proibição emana de um dos princípios contidos no tratado constitutivo da Carta das Nações Unidas e do primeiro propósito da organização;

(iii) A ONU é uma organização internacional de âmbito de atuação mundial, na qual os Estados participam com o fim de que os princípios e propósitos sejam preservados nas relações internacionais;

(iv) A ONU, por meio de decisões de seu Conselho de Segurança, é a única detentora legítima do uso da força, dentro das restrições contidas na própria Carta e os Estados se submetem a isto como forma de conseguirem um bem maior que é sua própria integridade político-jurídica;

(v) Pela aderência aos termos da ONU, a atuação dos Estados demonstra a decadência do voluntarismo novecentista, já que o fundamento do Direito Internacional não depende somente de sua própria vontade e sim de uma norma superior.

Feitas essas considerações, é possível questionar se a segurança coletiva se constitui como *jus cogens* no Direito Internacional contemporâneo. O caráter *jus cogens* é atribuído àquelas normas de Direito Internacional que são reconhecidas pela sociedade internacional como de interesse geral, e, portanto, de certa forma, imutáveis. Justamente deste caráter de imutabilidade decorre o disposto no artigo 53 da Convenção de Viena sobre

direito dos Tratados de 1969, que determina a nulidade de todo o Tratado que versar sobre matéria que contrarie a normas *jus cogens*.

Tal norma pode ser considerada um sustentáculo do ordenamento jurídico internacional contemporâneo. Inicialmente pode-se inferir que qualquer norma seja ela internacional ou interna que autorize o uso da força contra outro Estado é inválida. Se inválida, nula. Se nula, não produz efeito jurídico algum. O efeito não-jurídico, porém, seria o de certa instabilidade na ordem jurídica. O artigo 2º (4), como acima citado, relaciona-se aos propósitos das Nações Unidas, encontrados no art. 1º, sendo o primeiro deles a ser elencado, a manutenção da paz e da segurança internacionais, claramente o mais relevante deles.

Esse propósito se coaduna claramente com a renúncia ao uso da força armada por parte dos Estados na solução de controvérsias. A manutenção da paz e da segurança internacionais depende da proibição da guerra. Conforme observa Kelsen (1950, p.19, tradução nossa), “no ordinário uso da linguagem, ‘paz internacional’ é uma condição de ausência de força nas relações entre Estados”. Uma vez considerada como um ilícito internacional, a guerra não será um modo jurídico de resolver conflitos de interesses.

Não sendo um ato jurídico, a guerra será então um ato antijurídico dos Estados. Ao qualifica-lo como antijurídico, ou seja, um ilícito, significa que o Estado descumpriu a disposição do artigo 2º (4) da Carta da ONU, cujo funtor proibitivo tem a finalidade de assegurar os propósitos do art.1º, em especial o contido em seu primeiro parágrafo. As sanções para o descumprimento desta norma estão previstas no Capítulo VII da Carta, que são os meios que o Conselho de Segurança utilizará com o fim de manter/restabelecer a ordem mundial. De acordo com Hedley Bull (2002, p.13), ordem internacional seria “um padrão de atividades que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade de estados ou sociedade internacional”.

O tão citado art. 2º positiva os princípios das Nações Unidas em seus sete parágrafos. A ideia de Segurança Coletiva está, de certa maneira, implícita em alguns deles e expressamente descrita no parágrafo 4º, em um dispositivo de caráter proibitivo com sanções possíveis previstas na própria Carta da ONU, que transcreve valores a serem otimizados na prática do direito internacional. Todavia, não parece teoricamente sustentável a atribuição desta normatividade à uma expressão do “pós-positivismo”, como faz Saliba (2008, p.101).

E como anteriormente descrito, a ilegalidade da agressão armada como solução de controvérsias entre Estados é o eixo da Carta da ONU. A Segurança Coletiva é o que assegura esta ilegalidade. Desta forma, pauta-se a sociedade internacional do pós-1945 na solução pacífica das controvérsias, sem o recurso à força armada. Este monopólio da força nas relações internacionais pertence tão somente ao Conselho de Segurança, que dentro dos limites da Carta, autorizará o uso da força (tanto as represálias econômicas quanto a efetiva intervenção militar) quando necessário, tendo sempre a finalidade de manter a ordem internacional.

Por aceitação ou imposição das grandes potências bélicas e econômicas, a Segurança Coletiva obriga a todos os Estados a manterem a paz e a ordem internacional. Por ser tão crucial que os Estados não se sintam ameaçados por um ataque armado por parte de outros Estados, a noção de Segurança Coletiva vai além da norma positiva; é, pois, a finalidade pela qual se baseiam as condutas dos Estados em conformidade com o sistema Nações Unidas. A Segurança Coletiva é o princípio que mantém a sociedade internacional com o máximo de estabilidade possível, dentro da descentralização e instabilidade que lhe é inerente.

Nesse raciocínio, a Segurança Coletiva pode ser pensada no Direito Internacional contemporâneo como uma norma imutável para a estabilidade do próprio ordenamento jurídica. Portanto, pertence à categoria *jus cogens* normas pactícias distintas de meras normas dispositivas. Este pensamento leva à

reflexão acerca da ideia de constitucionalização do Direito Internacional. Com isto, determinadas normas internacionais passam a serem superiores a outras, por representarem o interesse coletivo, que deve prevalecer sobre a vontade do Estado individualmente. E tais normas são a Carta da ONU, a mais importante delas, e outras normas que sejam caracterizadas como *jus cogens*.

Para Thales Castro (2008, p.63):

Quando houver antinomias ou conflitos nas obrigações no cumprimento dos postulados jurídicos dos Estados-Membros, a ONU e sua Carta tem prevalência (art.103). Há certa estratificação piramidal em que a base, o eixo central é a Carta da ONU. Havendo contradições entre a Carta e demais dispositivas legais internacionais, a Carta tem prevalência.

Este mesmo autor reconhece ainda o caráter *jus cogens* não só da Carta da ONU como também das resoluções do Conselho de Segurança. Assim, “as resoluções do CSNU, como reza o artigo 25, gozam, exclusivamente, de força imputativa e coercitiva geral (*enforcement*) de cunho *erga omnes*” (CASTRO, 2008, p.63).

A Convenção de Viena de 1969 não determina quais são as normas *jus cogens*. Tal ausência de exemplificação é de certa maneira positiva, pois não limita o reconhecimento das normas apenas ao rol que ali deveria estar contido. Desta forma, a doutrina e a jurisprudência internacionais apontam quais são as normas com este caráter além da Carta da ONU.

Além destas normas convencionais de Direito Convencional Humanitário, são *jus cogens* também todas as normas principiológicas relativas à autodeterminação dos povos, à boa-fé nos tratados, igualdade soberana entre os Estados, territorialidade, entre outras.

Todos estes princípios de *jus cogens*, desta forma, ou estão previstos explicitamente ou implicitamente na Carta das Nações Unidas, ou dela são consequentes. Nenhum destes tratados pode ir de encontro à Carta, porque dela retiram sua validade para se efetivarem na sociedade internacional. Ao exemplo das normas pactícias que versam sobre direitos humanos, pode-se destacar que a proteção a tais direitos são um dos propósitos da ONU, conforme positivado no artigo 1º (3).

Os Pactos anteriormente citados foram realizados sob auspícios da ONU. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, é uma Resolução da Assembleia Geral da ONU. Inicialmente sem força obrigatória, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, “no decorrer dos anos ela foi se transformando num instrumento normativo e num documento político de grande envergadura” (LAFER, 2008, p.318). E conforme Kelsen (1950, p.39, tradução nossa), “a Declaração é tencionada a ser um ponto referencial comum de designação para ‘todas as pessoas e todas as nações’”.

Como ressaltado, a Carta da ONU tem como propósito principal manter a paz e a segurança internacionais. E deste propósito decorrem todos os outros, pois impossível seria para a organização promover, por exemplo, o respeito aos direitos humanos, se não houver paz e segurança internacionais. De tal sorte, não é possível manter este primordial propósito sem o princípio da Segurança Coletiva, que determina a não agressão e ilegaliza o uso da força nas relações internacionais, querendo dizer, ilegaliza a guerra. Assim é necessário que seja entendido que tais normas não podem ser modificadas por meros tratados, sendo imutáveis.

Como lembram Carreau e Bichara (2015, p.97), tal qual as normas costumeiras, o *jus cogens* também possui o chamado *opinio juris*, ou seja, o caráter *jus cogens* de uma norma deve ter algum reconhecimento intencional (por vezes formalizado), pelo qual se possa extrair compreendê-la como norma de caráter absoluto e imperativo. Nesse sentido, a Carta da ONU é o instrumento que atribui tal característica à Segurança Coletiva.

A jurisprudência internacional acompanha o entendimento acerca da imutabilidade do princípio da Segurança Coletiva. Tatyana Friedrich (2004, p.131) apresenta exemplos de votos da Corte Internacional de Justiça que dizem respeito à Segurança Coletiva como *jus cogens*. É notório o entendimento da Corte Internacional de Justiça que a proibição da força, logo, a Segurança Coletiva, é uma norma imutável na atual ordem jurídica mundial.

A sanção àquele que descumpre o estabelecido pela norma suprema se encontra na própria Carta das Nações, no Capítulo VII. E qual seria a eficácia da norma sem um órgão a fazê-la cumprir? Para tal, o Órgão competente para restaurar a paz e a segurança internacionais quando estas são desrespeitadas por um Estado não é outro senão o próprio Conselho de Segurança.

Desse modo, a Carta estipulou que o Conselho de Segurança seria a única autoridade competente para tomar medidas coercitivas com a finalidade de fazer cumprir a proibição do uso da força e assim atingir o propósito previsto no Artigo 1º (1) da Carta. Se a Segurança Coletiva é a norma internacional maior como aqui defendida, o Conselho de Segurança terá a autoridade para tomar as medidas suficientes para restaurar a ordem, sejam elas represálias econômicas ou mesmo militares.

Desta forma, ao contrário do que usualmente é afirmado, o Direito Internacional tem sanções. Aquele que rompe a paz e a segurança internacionais será punido de alguma forma. Evidentemente, a regra que impera contemporaneamente nas relações internacionais é a resolução pacífica das controvérsias, inclusive pelo Conselho de Segurança.

Razão disto é a que o Capítulo VI da Carta, didaticamente colocado antes do VII, trata das formas de resolução pacífica das controvérsias. O art.33 determina que antes de qualquer medida coercitiva (ou seja, antes de utilizar o poder atribuído pelo Capítulo VII) o Conselho deverá propor às partes a resolução do conflito por negociação, inquérito, mediação,

conciliação, arbitragem e os tribunais internacionais, e se todas estas maneiras falharem, a disputa deve ser levada ao julgamento do Conselho de Segurança. Kelsen (1950, p.363-364, tradução nossa) aponta a relação do art. 33 com o art. 37, atendendo ao princípio indicado no artigo 2º(3):

Como apontado, artigo 2º, parágrafo 3º, obriga os Membros a resolverem todas suas disputas internacionais por meios pacíficos. Mas os Artigos 33 e 37, que especificam estas obrigações, providenciam que somente as partes em uma disputa ‘na qual a continuação de que é provável ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais’ observarão uma solução de tal disputa por fins pacíficos; e que eles somente as encaminharão ao Conselho de Segurança quando eles falharem em resolvê-las pelos meios de sua própria escolha.

É uma gradativa evolução na resolução pacífica, mas não necessária nesta ordem, passando por todas estas etapas. Muitas vezes, após a negociação, que é uma mera solução diplomática sem muita solenidade aparente, os litigantes podem tentar resolver seu conflito diretamente em algum tribunal internacional, sendo o mais importante deles a própria Corte Internacional de Justiça, o órgão jurisdicional da ONU.

Se as partes se submetem ao julgamento da Corte, a decisão se torna obrigatórias para elas, conforme determinado na Carta da ONU. Se uma das partes descumpre a decisão e esta transgressão ameaçar ou romper a paz ou a segurança internacional, o Conselho de Segurança, não tendo outra saída, devendo utilizar o poder a ele atribuído pelo Capítulo VII. Como afirma Malcom Shaw (2003, p. 1120), “antes de o Conselho adotar medidas de imposição da paz, ele precisa primeiro ‘determinar a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou atos de agressão’. Esse é um elemento chave dentro do sistema de segurança coletiva”.

Vale ressaltar que a manutenção da ordem mundial não se expressa somente pelas sanções aos Estados que violam a Segurança Coletiva, mas igualmente em relação aos grupos terroristas. A Resolução 1904, de 17 de dezembro de 2009, versa sobre o combate ao terrorismo e confirma a missão de manutenção da ordem.

Vê-se que não só nesta, mas em grande parte das resoluções, há a reafirmação que a norma seguirá a diretriz estabelecida pelos Propósitos e Princípios da Carta. E por serem as Resoluções do Conselho de Segurança obrigatórias, conforme anteriormente visto, as decisões das organizações internacionais, conforme a maioria da doutrina reconhece, constituem hoje verdadeiras fontes modernas do Direito Internacional Público.

Como dito acima, a regra é que a solução pacífica seja preferível à resolução por meio da coerção do Conselho. Porém, às vezes a coerção seja necessária se houver um fato que exija certa urgência. O caso mais perfeito a se enquadrar nesta hipótese também é a Guerra do Golfo.

Conforme apresentado, havia um enorme risco do Kuwait sofrer uma verdadeira *debellatio* com a invasão do Iraque. A utilização da força armada pelo Iraque em primeiro lugar rompeu a Segurança Coletiva, uma vez que o artigo 2º(4) da Carta foi descumprido. Portanto, isto impede o principal propósito da Carta e, conseqüentemente, todos os demais princípios que derivam da Segurança Coletiva são afetados. A invasão do Kuwait pelo Iraque desta forma afrontou a autodeterminação dos povos, o princípio do *pacta sunt servanda*, a igualdade entre os membros da sociedade internacional. Logo se atingiu um Estado, também atingiu sua população diretamente e, assim, houve afronta clara aos direitos humanos dos nacionais e residentes no Kuwait.

A Resolução 678 representou positivamente esta posição. Ela autorizou o uso da força armada contra o Iraque, com o fim de restaurar a paz e segurança internacionais. É nítido ao analisar esta situação fática como o Conselho de Segurança é a

única autoridade competente para utilizar a força nas Relações Internacionais.

Mais do que isso, as deliberações do CSNU podem, inclusive, impactar em mudanças de interpretações normativas sobre o que representa assunto de segurança internacional. Como citado na seção precedente, as resoluções que fundamentaram intervenções como as ocorridas na Somália, Ruanda e Bósnia, são exemplos disso. Houve uma mudança de entendimento do Conselho, o qual passou a tratar crises humanitárias domésticas como assunto de segurança internacional passíveis de ação militar (RIBEIRO, 2013). Como lembra Ian Hurd (2011), a prática de intervenção humanitária vem evoluindo no regime legal internacional que regula o uso da força para se tornar uma motivação legítima e legal para a guerra, juntamente com a legítima defesa (art. 51) e autorização do CSNU para outros casos. Para ele, é tanto uma questão de alta aceitação como controversa.

Chega-se à problemática. De onde vem a autoridade do Conselho? Ou melhor, porque o único a ter o poder de autorizar o uso da força vem deste órgão?

A resposta é imediata: A Carta atribui esta autoridade ao CSNU. Além das normas e diretrizes da organização, a Carta atribui determinadas competências aos seus diversos órgãos e o monopólio para deliberar sobre o uso da força foi atribuído ao Conselho de Segurança. Dentro deste contexto, a Carta atribuiu também ao Conselho, como mencionado anteriormente, a discricionariedade de tomar as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais, logo, da ordem internacional, pelas medidas coercitivas que positivamente foram estabelecidas.

Diferentemente do documento que fundamentava a extinta Liga das Nações, aponta Martin Wight que a Carta da ONU criou um arranjo mais autoritário no que concerne à Segurança Coletiva. Nas palavras do autor:

A Liga não era capaz de fazer coisa alguma, exceto mediante a livre cooperação de seus membros. As

Nações Unidas tinham as características de uma organização governamental, que em certos aspectos era capaz de dar ordens e de se sobrepôr a seus membros, e talvez até de alterar seu status legal. O Conselho de Segurança estava investido dos poderes coercitivos. Os signatários da Carta davam ao Conselho o poder de agir como seu representante para manter a paz e a segurança (Art. 24), comprometiam-se eles próprios a aceitar e implementar suas decisões (Artigos 25 e 48), encarregavam-se de fornecer ao Conselho forças armadas e assistência (Artigo 43), bem como de manter forças aéreas de prontidão imediata para a aplicação de sanções (Artigo 45). 2) Mediante uma inovação marcante, foi modificada a regra tradicional que dizia que os órgãos internacionais só poderiam decidir por voto unânime (o que corresponde ao princípio legal de acordo com o qual uma potência não pode estar atada a uma decisão com a qual não consentiu) (WIGHT, 2002, p. 222)

Kelsen (1950, p.13-14, tradução nossa) assim descreve este poder do Conselho de Segurança para atender ao propósito primacial deste novo paradigma da ordem jurídica internacional:

No Artigo 1º, parágrafo 1º, obvia ênfase repousa na tomada de medidas coletivas efetivas. Elas estão mencionadas no início. Este é altamente significativo. As ‘medidas coletivas efetivas’ formam o centro do sistema político que é a base da Carta. Por ‘medidas coletivas efetivas’ as medidas determinadas nos Artigos 41 ao 50 estão designadas. Elas são medidas obrigatórias não envolvendo ou envolvendo o uso de força armada (Artigos 41 e 42).

A Carta determinou esta nova ordem jurídica internacional, com a principal inovação que houve o fim do *jus ad bellum*, com a ilegalidade da guerra. A Carta das Nações Unidas, como anteriormente apresentado, é o produto de vários tratados previamente firmados durante a Segunda Guerra Mundial. Porém, principalmente foi criada com o fim da manutenção da ordem. Desta forma, a preservação da paz é uma consequência da preservação da ordem. Para que possa ser cumprido o essencial propósito da ONU, que é a paz mundial, é necessário que a ordem seja mantida.

A ordem, entendida como tal, pactuada entre as Potências do quase pós Segunda Guerra Mundial: O Reino Unido, os Estados Unidos da América e a União Soviética. E é preciso considerar a questão de poder como fundamental nesse caso. Como aponta Bull (2002, p.174, tradução nossa):

A contribuição das grandes potências à ordem internacional deriva de um simples fato que é a desigualdade de poder entre os estados que participam do sistema internacional. Se os estados tivessem todos o mesmo poder, como são iguais perante a lei, e todos pudessem afirmar suas pretensões com a mesma força dos demais, é difícil ver como os conflitos internacionais poderiam ser resolvidos, e as pretensões de qualquer estado atendidas ou negadas definitivamente, a não ser mediante alianças que introduzissem um elemento de desigualdade.

A Carta principalmente é um resultado desta disputa de poder.

Assim, fatores políticos levaram à constituição desta nova ordem jurídica internacional. O Direito Internacional, tal qual na época de Grotius, tem a “missão” de evitar a destruição de seus principais sujeitos de direito, ou seja, os Estados. E principalmente os Estados mais poderosos, como os integrantes permanentes do Conselho de Segurança.

Novamente ressalta-se que apesar de apenas cinco Estados-membros da ONU terem o poder de veto na tomada de decisões sobre assuntos bélicos, esta foi a melhor solução encontrada pelos cinquenta e um signatários originários que representavam na época a maioria da população mundial.

Desta forma, a Carta da ONU é um ato de vontade. Não necessariamente lógica ou fundamentalmente jurídica, a Carta é o instrumento jurídico necessário para evitar assim uma destruição. Pouco importam as motivações políticas, que claramente atendem aos interesses dos Estados mais poderosos, mas tais interesses fundamentaram um tratado-constituição que serve como a proteção dos Estados contra o horror da guerra.

Isso nos leva a afirmar que o CSNU é, efetivamente, um *legibus solutus*. Ao contrário, portanto, de posicionamentos como a do Tribunal Penal para a ex-Iugoslávia, que negou essa possibilidade⁶ e da doutrina (SALIBA, 2008; TALMON, 2005).

O CSNU pode não ter poder em todos os aspectos de forma não vinculada. Não obstante, esta é a posição que lhe atribuí a Carta da ONU ao menos em matéria de Segurança Coletiva. Mesmo autores que veem limitação do Conselho, admitem que, quando age sob o auspício do Capítulo VII, não há qualquer limite estabelecido pelo direito internacional, a não ser o previsto pela Carta (TALMON, 2005, p. 184).

Como afirma Gabriel Oosthuizen (1999, p. 562, tradução nossa), “em última análise, portanto, não há qualquer limite legal internacional para os poderes impositivos do Conselho de Segurança com base no capítulo VII”. Nesse sentido, corrobora-se aqui com a posição do autor de “advogado do diabo”. A diferença entre o nosso é que, enquanto Oosthuizen afirma que não há limitação nem mesmo por *jus cogens*, ressaltamos que a própria concepção de Segurança Coletiva que dá poder ao CSNU é

⁶ O Tribunal afirmou, no caso Tadic, que nem o texto nem o espírito da Carta traz esse entendimento (TALMON, 2005).

uma norma imperativa de direito internacional. O fato de CSNU ser um *legibus solutus* viria a partir disso.

5 CONCLUSÕES

Ante o exposto, constata-se que a Organização das Nações Unidas surgiu de uma necessidade da sociedade internacional de se proteger dos horrores da guerra. Com esse intuito, foi criado, dentre outros órgãos, o Conselho de Segurança, cuja função consiste em manter a paz e a segurança no contexto das relações internacionais.

A fim de alcançar tal objetivo, o Conselho apresenta facetas distintas. É um órgão manifestamente executivo, porquanto possui a faculdade de impor o cumprimento obrigatório de medidas concretas em determinadas situações, bem como velar por sua adequada execução. Pode possuir ainda caráter diplomático, na medida em que permita a produção de soluções negociadas entre as partes; cominatório, quando as soluções são baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU; e quase judicial, quando árbitro de situações sobre as quais se arroga decidir sem possibilidade de revisão do mérito jurídico ou político.

Quanto a sua composição, o CSNU é formado pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial. Desse modo, se por um lado tais países detêm o controle da organização, por outro lado a adesão dos países mais poderosos confere eficácia às deliberações do Conselho, em oposição à experiência malsucedida da Liga das Nações, que sem pleno apoio das potências, restou esvaziada de poder, resumindo sua atuação à criação de mecanismos puramente jurídicos.

Ademais, como se viu, os poderes do CSNU extrapolam a detenção do monopólio da violência no plano internacional, uma vez que é ele o responsável por definir o que é e quando se configura um ato de agressão ou de ameaça à paz mundial. Nesse sentido, o Conselho, ao identificar situação de ruptura da paz, possui prerrogativas, conferidas a ele pela própria

Carta das Nações Unidas, de aplicar, em um primeiro momento, medidas coercitivas sem uso de forças armadas, e, em caso de inadequação das providências tomadas, “levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária”.

Observou-se também que o período pós Segunda Guerra marcou o estabelecimento de uma sociedade internacional que deve buscar impreterivelmente a solução de suas controvérsias por via pacífica. Dessa forma, o uso da força passou a ser considerada um ilícito. Sua proibição é principiológica, traço característico do pós-positivismo, e uma vez inobservada importa em sanções, medidas coercitivas passíveis de serem aplicadas pelo Conselho de Segurança. Logo, é possível notar a correlação entre a proibição dos Estados de se relacionar fazendo uso da força e criação e apoio à existência de um organismo que tem como principal característica o monopólio da violência.

É certo dizer, portanto, que o papel e o poder que o Conselho detém remetem à relativização da soberania dos Estados, que renunciam ao *jus ad bellum* em favor da paz e da ordem mundial. A Segurança Coletiva, princípio sobre o qual a presente análise se debruçou, exige tal renúncia para se concretizar. Prova disso é que a proibição do uso da força pelos países já consta no rol de normas consideradas *jus cogens*, segundo a doutrina e a própria Corte Internacional de Justiça. Assim, tal vedação se afigura imutável e consta do mais alto patamar normativo do Direito Internacional.

Conclui-se, portanto, que as tensões políticas e disputas de poder entre as grandes potências no decorrer do Século XX tornaram premente o encontro de um ponto de equilíbrio entre os países, materializado na Carta das Nações Unidas. À vista disso, o Conselho de Segurança, a despeito de suas inclinações políticas, age de modo a evitar a destruição da ordem mundial e resguardar o mundo de novos conflitos generalizados. Em matéria de Segurança Coletiva, o órgão seria, de fato, um *legibus solutus*. Esta prerrogativa

é dada pela própria Carta da ONU, onde é possível identificá-la como uma inserida na estrutura de uma norma *jus cogens*.

REFERÊNCIAS

BULL, Hedley. *Sociedade Anárquica*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BYERS, Michael. *A Lei da Guerra: Direito Internacional e Conflito Armado*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

CARREAU; Dominique; BICHARA, Jahyr. *Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris 2015

CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU: Unipolaridade, Consensos e tendências*. Curitiba: Juruá, 2008.

GRAY, Christine. *International Law and the use of force*. 4^a ed. Oxford: Oxford University Press, 2018

FRIEDRICH, Tatyana Scheila. *As Normas Imperativas de Direito Internacional Público, Jus Cogens*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

HURD, Ian. "Is humanitarian intervention legal? The rule of law in an incoherent world." *Ethics & International Affairs*, vol. 25, no. 3, 2011, p. 293-313.

KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems*. New York: F.A. Praeger, 1950.

KLEINLEIN, Thomas. Jus Cogens as the 'Highest Law'? Peremptory Norms and Legal Hierarchies Netherlands Yearbook of International Law 46 (2015), 173–210

LAFER, Celso. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). In: MAGNOLI, Demétrio (org.). *História da Paz*. São Paulo: Contexto, 2008.

MELLO, Celso Renato Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

OOSTHUIZEN, Gabriel. Playing the Devil's Advocate: The United Nations Security Council is Unbound by Law. *Leiden Journal of International Law*. V. 12, n. 3, 1999, p.549-563.

RIBEIRO, Mikelli Marzzini L. A. Intervenções humanitárias na sociedade internacional: da gênese à institucionalização. *Monções*. v.2, n.3, p. 382-114, 2013.

SADENBERG, Ronaldo Mota. *O Brasil e as Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2013.

SALIBA, Aziz Tuffi. *Conselho de Segurança da ONU: Sanções e Limites Jurídicos*. Curitiba: Juruá, 2008.

SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SHAW, Malcom. *International Law*. 5º ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

TALMON, Stefan. The Security Council as a World Legislature. *American Journal of International Law*. V. 99, n. 1, 2005, p. 175-193

WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

XAVIER, Ana Isabel. ONU: A Organização das Nações Unidas.
In: XAVIER, Ana Isabel, RODRIGUES, Ana Luísa, OLIVEIRA,
Filipe, OLIVEIRA, Gonçalo, COELHO, Inês, COUTINHO, Inês,
MATOS, Sara (org.). *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra:
Publicações Humanas, 2007.

YOO, John. *The University of Chicago Law Review*, Vol. 71, No. 3
(Summer, 2004), pp. 729-797.