

**A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DA ASSEMBLEIA GERAL E DO
CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU: A COEXISTÊNCIA ENTRE A *OPINIO JURIS*
E O *JUS COGENS*.**

Luísa Cruz Lobato¹
Rafaela Teixeira Neves²

RESUMO

A partir da análise da estrutura da Organização das Nações Unidas e das decisões proferidas pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança, o presente trabalho visa compreender os efeitos e a natureza jurídica dessas decisões. A partir do estudo das atribuições e finalidades de tais órgãos, enfatizam-se as distinções entre as decisões proferidas por cada um, seguindo-se a tese da Corte Internacional de Justiça de que as recomendações proferidas pela Assembleia Geral têm, em sua maioria, caráter de *opinio juris* e que as decisões do Conselho de Segurança, por sua imperatividade, podem adquirir natureza de *jus cogens*.

Palavras-Chave: Organizações Internacionais; ONU; Assembleia Geral; Conselho de Segurança; *Opinio Juris*; *Jus Cogens*.

**THE LEGAL NATURE OF THE DECISIONS OF THE UN GENERAL
ASSEMBLY AND SECURITY COUNCIL: THE COEXISTENCE BETWEEN *OPINIO*
JURIS AND *JUS COGENS*.**

ABSTRACT

From the analysis of UN structure and of the decisions made by its General Assembly and its Security Council, this article has per objective to understand the effects and the legal nature of these decisions. Starting from the study of the powers and purposes of the two main organs, it is emphasized the differences between the decisions made by both of them, following the thesis of the International Court of Justice which considers that the General Assembly recommendations has, in its majority, the nature of an *opinio juris*, and by its imperative nature, the Security Council decisions may acquire the nature of *jus cogens*.

Key-Words: International Organizations; UN; General Assembly; Security Council; *Opinio Juris*; *Jus Cogens*.

¹Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade da Amazônia – UNAMA, acadêmica de Direito do Centro Universitário do Pará – CESUPA. Pesquisadora da Clínica Jurídica de Direitos Humanos do CESUPA. E-mail: l.cruzlobato@gmail.com.

²Acadêmica de Direito do Centro Universitário do Pará – CESUPA, pesquisadora da Clínica Jurídica de Direitos Humanos do CESUPA. E-mail: rafaelatneves@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

A tentativa de solucionar conflitos entre os países e amenizar os problemas causados pela Primeira Guerra Mundial, em meados de 1914 a 1918, provocou na sociedade um sentimento de mudança em relação aos outros povos, ou seja, exsurge a necessidade de criação de um organismo que viesse a intervir e promover a paz entre as nações originou-se aí a Liga das Nações, também denominada Sociedade das Nações, em 1919.

Tal sociedade foi o primeiro organismo internacional com o objetivo de manter a paz e a segurança da coletividade, buscando a cooperação internacional entre os países no âmbito econômico e social, sendo formada pela Itália, França, Rússia e Inglaterra (países vencedores da Primeira Guerra Mundial).

Todavia, em que pese o nobre sentimento e intenção de manter a paz mundial, as sanções impostas aos países vencidos nesta catástrofe, Alemanha e Império Austro-Húngaro, provocaram um sentimento de vingança que futuramente teria consequências infáveis, ou melhor, ocasionaria na Segunda Guerra Mundial (1939/1945) que causou danos diretos em todos os continentes.

Nesse contexto, a Liga das Nações mostrou-se mal sucedida, uma vez que conseguia cumprir com seu objetivo principal por não reprimir os embates mundiais. Restou a organização, desse modo, desacreditada por ter sido considerada ineficaz.

Diante disso, houve a necessidade de criação de uma organização internacional mais efetiva, que viesse a suprir as demandas deixadas pela Liga das Nações a fim de evitar outra guerra e que pudesse intervir nos conflitos entre os países de maneira conciliatória, objetivando sempre a paz e a segurança coletiva, originando-se assim em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU).

É reconhecida à ONU a competência e legitimidade para atuar em conflitos entre os países, por meio da Carta das Nações Unidas, que também reconheceu a obrigação dos Estados de manter a segurança internacional, a paz e a praticar a tolerância e o respeito. Logo, a ONU passou a ser vista como o órgão central da nova ordem mundial.

A ONU é formada por vários órgãos, quais sejam: o Conselho Econômico e Social; Conselho de Tutela; a Corte Internacional de Justiça (CIJ); o Secretariado e a Assembleia Geral das Nações Unidas (AG), composta por todos os Estados-membros e o Conselho de Segurança

(CS), que receberão maior destaque neste trabalho, por ser a força motriz da ONU e aperfeiçoarem, na prática, a manutenção da paz e da segurança internacional.

Sendo assim, o estudo visado neste trabalho tem o fito de analisar a Assembleia Geral da ONU e o Conselho de Segurança através de uma explanação da estrutura e características de ambas, a fim de identificar a existência de *opinio juris* nas resoluções emanadas da Assembleia Geral e do *jus cogens* em decisões pronunciadas pelo Conselho de Segurança e quais os seus efeitos no cenário político mundial.

2. A ESTRUTURA DA ONU

A criação da ONU obedeceu ao contexto histórico e político das necessidades de manutenção de segurança do pós-Segunda Guerra Mundial. Essa necessidade se materializou institucionalmente por meio da criação do Conselho de Segurança, órgão de composição restrita no qual se reuniram as potências vencedoras do último grande conflito do século XX. Paralelamente à necessidade de manutenção da paz e da segurança internacionais, verificou-se novamente a difusão dos valores pertencentes à teoria idealista das relações internacionais (dentre os quais se inserem a paz democrática, a cooperação, o respeito ao direito internacional e a interdependência), que antes da guerra haviam inspirado a criação da Sociedade das Nações (SDN).

Trindade (2002) atesta que a existência de uma personalidade jurídica própria possibilita à ONU atuar no cenário internacional como entidade distinta, independentemente dos Estados-membros considerados individualmente. Em 1949, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) estabeleceu que a personalidade jurídica da ONU está pautada na doutrina dos poderes implícitos, por meio da qual entende-se que o tratado constitutivo da organização confere-lhe os poderes ali acordados. Trata-se de personalidade jurídica derivada, distinta daquela dos Estados, mas que, no entanto, visa o alcance do propósito para o qual foi criada a organização. Em outras palavras, os poderes implícitos decorrem automaticamente do tratado que institui a organização, não se tratando de mera competência legislativa.

A personalidade jurídica se estende inclusive ao âmbito interno da organização no momento em que esta exerce o poder de estabelecer um sistema jurídico próprio e independente dos ordenamentos estatais, a fim de reger condições de trabalho e funcionalismo.

A ONU é composta por distintos órgãos – estatutários e subsidiários. Os principais órgãos estatutários são: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, a Corte Internacional de Justiça, o

Conselho de Tutela, o Secretariado e o Conselho Econômico e Social e estão previstos no artigo 7º da Carta de São Francisco. A criação dos órgãos subsidiários tem vez quando estes forem necessários ao exercício das funções dos primeiros.

Seitenfus (2003) aponta que a materialização das preocupações com a manutenção da paz e com a participação democrática dos países membros culminou na divisão institucional inicial da ONU em duas câmaras: o CS e a AG. Enquanto o primeiro se volta primordialmente para as questões concernentes à segurança internacional, a segunda atende ao disposto no artigo 1º da Carta de São Francisco, referente ao desenvolvimento de relações amistosas entre as nações, tendo por base o respeito aos princípios da igualdade de direito, autodeterminação dos povos e fortalecimento da paz universal. Cabe acrescentar que, nas Nações Unidas, o universalismo teve muito mais força do que na SDN.

Para Mazuolli (2009), a AG é o principal órgão da ONU, dispondo de competência para discutir e fazer recomendações relativas a qualquer matéria da Carta ou relativas às atribuições e funções dos demais órgãos da organização. O CS, por sua vez, tem como principal atribuição a manutenção da paz e da segurança internacional e se compõe dos países vencedores da Segunda Guerra Mundial mais a China, de forma permanente, e de dez outros membros rotativos, eleitos pela AG. A seguir, serão exploradas as principais características e atribuições da AG.

3. A ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

Para Campos (1999), há uma enorme semelhança entre a estrutura e o funcionamento da Assembleia Geral das Nações Unidas e os parlamentos, tanto no que diz respeito às regras de debate quanto com relação a seus regimentos e processos internos.

A AG é o órgão central e o pleno da ONU. É também o órgão mais democrático da instituição, prevalecendo em seu processo de votação a perspectiva do “um homem, um voto”, que diz respeito ao mesmo peso dos votos dos países, independentemente de seu poder político. Os processos de votação obedecem à maioria simples de presentes, salvo quando as questões em debate dizem respeito a segurança, paz ou assuntos financeiros, para os quais se exige maioria de 2/3.

As reuniões no seio da AG podem ter caráter ordinário ou extraordinário. No primeiro caso, são regulares e anuais, tendo lugar normalmente nos últimos meses do ano (setembro-dezembro). No segundo caso, pode ser convocada tanto pelo CS quanto pelos próprios Estados-membros da AG.

De acordo com o artigo 10 da Carta da ONU, a AG pode discutir quaisquer questões que se insiram nas finalidades do documento ou que digam respeito a funções e atribuições dos órgãos criados a partir dela. Pela resolução nº377 da Assembleia Geral, o órgão passou a ter competência para tratar de questões relativas à paz e à segurança internacionais, que até 1950 eram prerrogativas unicamente do CS.

A resolução em questão teve origem na paralisia em âmbito do CS, provocada pelo veto da União Soviética, durante a Guerra Fria. Graças à Resolução Acheson³, a AG se muniu de competência para, na eventualidade de o CS encontrar-se incapaz de fazer frente à sua responsabilidade de manter a paz e a segurança internacionais, conferir a seus membros o poder de fazer recomendações referentes às medidas a serem adotadas. Portanto, a partir desta resolução, entende-se ser relativizada a segunda parte do artigo 10 da Carta da ONU, que excetua o artigo 12 do âmbito de competências da Assembleia Geral.

Seitenfus (2003) critica essas denominadas prerrogativas, considerando-as extremamente amplas e escassamente ineficientes. A crítica tem relação com a natureza das resoluções proferidas no âmbito da AG. Para o autor, resoluções consistem na materialização das manifestações de vontade do órgão contrapondo-se às decisões do CS, que são impositivas e forçam todos os Estados-membros a acatá-las.

Há, na doutrina, um debate relativo à capacidade vinculatória das resoluções da AG. Em razão da amplitude de assuntos que lhe são de competência e de correntes que acreditam que não atribuir nenhuma importância legal a esses documentos faria apenas com que os Estados passassem a ignorá-los, questiona-se: qual a natureza e os efeitos das resoluções proferidas em âmbito da Assembleia Geral da ONU? Teriam elas, em algum momento, o poder de vincular um organismo internacional ou um Estado a adotá-la? Caso positiva a resposta, em quais situações?

4. A NATUREZA JURÍDICA E OS EFEITOS DAS RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL

As decisões proferidas pela AG da ONU tendem a serem chamadas de recomendações. Tais decisões tem caráter político e advém de um intenso debate no seio do órgão, tal como um Parlamento Nacional. No entanto, distintamente das normas materializadas em sede de

³ O nome da resolução faz alusão a Dean Acheson, ex-Secretário de Estado dos Estados Unidos e responsável pela proposta.

legislativos nacionais, as decisões da AG não costumam vincular os Estados membros a adotá-las, razão pela qual são chamadas de recomendatórias, constituindo parte do *soft law* do direito internacional.

Apesar disto, não podem ser consideradas menos complexas que as suas correlatas proferidas pelo Conselho de Segurança, a despeito das evidentes distinções em matéria de efeitos.

Tendo isto por base, a presente seção tem por escopo abordar a natureza jurídica das resoluções da AG da ONU, bem como seus efeitos. Para tanto, faz-se uma breve e superficial comparação com os efeitos das decisões do Conselho de Segurança.

4.1. RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL VS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Inicialmente é importante traçar a distinção entre as resoluções proferidas em âmbito do CS e as resoluções oriundas da AG. Na ONU, o termo resolução é igualmente utilizado para se referir às decisões de ambos os órgãos. Para Öberg (2005), a capacidade vinculatória de uma resolução diz respeito à possibilidade do documento em criar obrigações para seus destinatários.

Öberg (2005) estabelece que há uma diferença de efeitos para cada tipo de resolução. Portanto, não é possível entendê-las sob o aspecto genérico do termo, sendo necessário especificar em quais casos a resolução contará com uma força de decisão e em quais disporá de caráter recomendatório. De acordo com o autor, uma resolução tem caráter de decisão quanto é vinculante. Por vinculante, entende-se sua capacidade de criar obrigações entre seus destinatários.

Para Cretella Neto (2007), a decisão é o ato jurídico oriundo da manifestação de vontade de um organismo internacional e tem o condão de criar obrigações entre aqueles a que se destina. Sua finalidade é encerrar uma discussão e servir como meio de materializar uma deliberação. Em sentido distinto, recomendações são os atos que emanam, a princípio, de um órgão intergovernamental, que se propõe a determinar um comportamento aos seus destinatários.

Seitenfus (2003) considera que as resoluções da AG são meras recomendações dirigidas quer aos Estados membros, quer ao Conselho de Segurança, que não dispõem de poder coercitivo para obrigar um Estado a adotá-las.

Cretella Neto (2007), por sua vez, acredita que as resoluções produzidas pelas organizações internacionais podem constituir uma espécie de norma. Em particular, tratando-se

das resoluções da assembleia Geral da ONU, o autor afirma que, por envolverem uma multiplicidade de questões, o sistema normativo advindo de suas resoluções é bastante complexo.

Este poder normativo diferiria do poder de legislar que se conhece dentro dos Estados nacionais. Para o autor, a AG dispõe da capacidade de formular comandos, em sua maioria, de natureza administrativa, voltados para decidir acerca do funcionamento da própria organização.

Apesar de considerar algumas resoluções da AG como normas, Cretella Neto (2007) reconhece que a grande maioria delas é recomendatória. Nesse diapasão, as recomendações da AG não dispõem de capacidade vinculante, ou seja, não obrigam o Estado a adotá-las. Para o autor, estes são os exemplos dos artigos 10 a 14 da Carta de São Francisco, que se referem a algumas atribuições da AG.

O autor distingue as resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. O alcance jurídico das decisões proferidas pelo CS tem poder vinculante, ao passo que quando se trata das resoluções da AG, o mesmo não é observado. Isto porque não é possível entender o órgão como dotado de autoridade legislativa internacional.

Seitenfus (2003) compartilha do posicionamento. Para o autor, as resoluções da AG se contrapõem às decisões do CS, pois “estas últimas são impositivas, e todos os Estados-Membros devem acatá-las. Caso não o fizerem, correrão o risco de sofrer sanções por parte da ONU” (SEITENFUS, 2003, pg.25).

Adicionalmente, de modo a provar a força impositiva das decisões do CS, o artigo 103 da Carta da ONU estipula a obrigação de os Estados-membros adotarem suas decisões.

Öberg (2005) afirma que a diferença entre as resoluções dos órgãos da ONU residem no fato de que as da AG voltam-se às questões organizacionais internas à ordem onusiana, ao passo que o CS possui poder de decisão no que concerne o âmbito operacional relativo à paz e segurança internacionais. Ao traçar essa análise, o autor leva em questão apenas os efeitos vinculantes possivelmente atribuídos a cada resolução.

Para o autor, as decisões da AG possuem um efeito vinculante limitado aos temas organizacionais, enquanto que as do CS vinculam universalmente todos os membros da organização. Öberg (2005) acredita que as resoluções da AG são regras recomendatórias, particularmente no que tange a relação externa do órgão com seus Estados-membros. O autor aponta que a AG pode construir decisões quando se tratar de admissão de novos membros, do

procedimento de votação e a repartição do orçamento. Além disso, de acordo com Öberg (2005), as resoluções da Assembleia Geral não possuem efeito vinculante em outras áreas além destas:

Resolutions of the GA have no binding effect in the operational realm of international peace and security. Neither the GA's budgetary powers in this area, nor its enforcement powers to suspend or expel UN Members, fall outside of the organizational sphere. (ÖBERG, 2005, pg.884)

No entanto, tais posicionamentos por si só não esclarecem a natureza jurídica das resoluções da AG. Como será exposto adiante, ainda há uma lacuna a ser preenchida, relativa à natureza dessas resoluções, em se considerando, particularmente, as incertezas oriundas do conteúdo de algumas resoluções, bem como às decisões da CIJ. Aludido tribunal, por exemplo, ainda não deixou clara a existência ou inexistência de poderes de decisão referentes a assuntos de tutela e governança.

Cretella Neto (2007) aponta que pode haver outras instâncias, além daquelas relativas aos assuntos internos da ONU, nas quais as resoluções da AG teriam condão vinculante. Adicionalmente, as resoluções teriam valor para a formação do costume internacional. Para o autor, afirmar que as resoluções não possuem valor jurídico é simplificar a amplitude de seu poder normativo.

Assim, apesar de as visões apresentadas acima convergirem para aceitar a natureza de recomendação de algumas resoluções da AG, e, portanto, concordarem em seu caráter não vinculatório, ainda se faz necessário determinar quais seriam os efeitos desses documentos.

4.2. A CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ) E A NATUREZA DE OPINIO JURIS

Para Cretella Neto (2007), grande parte da doutrina costuma abordar o significado das resoluções das organizações internacionais sob o prisma do direito internacional costumeiro, em particular no caso da ONU. De acordo com essa perspectiva, as resoluções não vinculantes, ou aquelas que enunciam normas gerais de comportamento, teriam a potencialidade de adquirir valor de codificação ou cristalização de um costume internacional, ou mesmo de ser fundamento da origem de determinado costume.

No Direito Internacional, a proclamação de uma norma de comportamento tende a preceder sua consolidação como norma jurídica. As normas de comportamento não dispõem de força jurídica obrigatória. Cretella Neto (2007) afirma que o processo de formação de uma norma jurídica tem vez quando os Estados passam a adotar sistematicamente o comportamento descrito

na recomendação constante na norma de comportamento. Nesse momento, ocorre a formação de um costume internacional que, por consequência, poderá vir a ser consolidado e codificado.

Na década de 1970, no Caso Namíbia⁴, a CIJ identificou as resoluções da AG como estágios importantes no desenvolvimento do direito internacional, indicando que normas importantes poderiam derivar desses documentos. No entanto, a menção à razão e ao modo de fazer isto restou em aberto até que a Corte se manifestasse no Caso Nicarágua⁵. Para Öberg (2005), o caso esclareceu bastante o aspecto da natureza jurídica de boa parte das decisões da Assembleia Geral. Adotando a seguinte postura, alegou a Corte que:

The Court has however to be satisfied that there exists in customary law an opinio juris as to the binding character of such abstention. It considers that this opinio juris may be deduced from, inter alia, the attitude of the Parties and of States towards certain General Assembly resolutions, and particularly resolution 2625 (XXV) entitled “Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations”. (CIJ, 1986, pg.89-90).

Na decisão, a Corte alegou que é possível inferir a existência de determinada *opinio juris* a partir do comportamento dos Estados ou partes a respeito de determinadas resoluções da AG, em específico a resolução 2625 (XXV), denominada “Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional relativos às relações amigáveis e de Cooperação entre Estados nos termos da Carta das Nações Unidas”. Em particular, a Corte se referiu a uma forma de *opinio juris* relativa ao princípio do não uso da força.

É certo, portanto, que do ponto de vista jurídico, as decisões da AG da ONU, a despeito de sua importância e significado político, não contam com uma força vinculante capaz de atrelar os Estados-membros a seu cumprimento. Portanto, seus efeitos imediatos se veem, muitas vezes, restritos à boa vontade dos Estados. Tanto é que tais decisões são costumeiramente denominadas “recomendações”, ou seja, não dispõem de caráter mandatório, tampouco efeito vinculante, mas apenas buscam sugerir determinado comportamento, norma ou tendência a ser adotada.

O caráter recomendatório, porém, não retira a importância de tais decisões na construção das normas de direito internacional. Sem muito exagero, podem ser tidas como tendências

⁴ O caso é denominado “*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia*” e teve por origem uma solicitação do Conselho de Segurança à Corte Internacional de Justiça a respeito das consequências legais da permanência da África do Sul na Namíbia, diante da recusa daquele país em retirar sua administração deste.

⁵ Atividades militares e paramilitares no interior, e voltadas contra a Nicarágua, levaram o país a demandar contra os Estados Unidos, país este que havia promovido incursões militares no interior do país para depor o então presidente José Santos Zelaya.

vanguardistas que precedem um comportamento futuramente majoritário. Seus efeitos de prolongam e reiteram no tempo, servindo de base para a institucionalização das normas.

Distintamente, os efeitos das decisões do órgão político mais restrito da organização tendem a atrelar os Estados-membros a seguir as normas e decisões propostas em seu âmbito. É o que será estudado no próximo tópico.

4.3. VARIAÇÃO NA NATUREZA JURÍDICA DAS RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL: A RESOLUÇÃO *UNITING FOR PEACE* DE 1959.

É importante ressaltar que, a despeito de a doutrina majoritária entender que as decisões da AG são recomendações não vinculantes, no curso da Guerra Fria a atuação do órgão tomou outros rumos, os quais se mantêm presentes na atualidade.

Azambuja (1995) afirma que em 1959, ante a paralisação das atividades do Conselho de Segurança, causado pelo impasse de origem ideológica, relacionado à Guerra Fria, geraram a necessidade de se buscar, dentro das próprias Nações Unidas, uma solução para os conflitos internacionais. É nesse sentido que a AG, na época, recebeu novas atribuições:

Desfeitas as esperanças de que o Conselho de Segurança pudesse atuar como harmonizador e *enforcer* das principais divergências internacionais, procurou-se, no âmbito das próprias Nações Unidas, através de uma valorização da Assembleia Geral, à qual, especialmente através da Resolução *Uniting for Peace* de 1959, foram conferidas atribuições não previstas na letra da Carta: encontrar capacidade supletiva de agir em situações que requeriam um tipo de ação de *peacekeeping* e outras que pertenciam, a rigor, ao âmbito privilegiado do Capítulo VII da Carta, que trata, como se sabe, de ações relativas a ameaças à paz, ruptura da paz ou atos de agressão, terreno reservado naquele documento exclusivamente ao Conselho de Segurança. (AZAMBUJA, 1995, pg.142)

O aspecto mais importante da resolução nº377 (V) de 1959, conhecida como *Uniting for Peace*, foi o fato de a mesma conferir à Assembleia Geral o poder de, diante da ausência de unanimidade dos membros permanentes e a falha na responsabilidade da manutenção da paz e segurança internacionais, trazer para si tais atribuições. Constitui tal atribuição uma espécie de usurpação das prerrogativas originalmente previstas para o CS. Neste aspecto, há possibilidade legal de, em determinadas situações, a AG atuar em situações que envolvam, por exemplo, operações de manutenção de paz.

Evidentemente a resolução dispunha de um cunho primordialmente político. Na época, tratou-se de manobra da coalização Ocidental para contornar o veto soviético no Conselho de Segurança, enquanto podia-se contar com maiorias significativas em sede de AG.

Muito embora posteriormente a AG tenha igualmente enfrentado um impasse, devido a tendências de não-alinhamento dos países em desenvolvimento e movimentações anti-Primeiro mundistas, permanecem os efeitos da Resolução nº377, conferindo à AG da ONU atribuições específicas do CS em caso de impasse político em seu âmbito. Apesar de exceção, trata-se de uma das situações em que as decisões da AG perdem o caráter recomendatório, passando a ser vistas como vinculantes.

Distintamente, é regra que os efeitos das decisões do órgão político mais restrito da organização tendam a atrelar os Estados-membros a seguir as normas e decisões propostas em seu âmbito. É o que será estudado no próximo tópico.

5. O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

De acordo com o artigo 24, da Carta da ONU, as atribuições dadas ao CS, são: manter a paz e a segurança internacionais, investigar toda e qualquer situação que enseje conflito internacional, recomendar métodos de ajustes de controvérsias e condições que promovam o acordo, criar planos para o estabelecimento de um sistema que regule os armamentos.

O CS é formado por quinze membros, sendo cinco permanentes (EUA, França, Inglaterra e China) que possuem poder de veto e os outros dez membros não permanentes que são eleitos pela Assembleia Geral para um período de dois anos, sendo impossível ocorrer a reeleição no mandato seguinte.

Para o país ser eleito é levada em consideração a contribuição do país para a manutenção da paz e segurança coletiva, tendo como base os objetivos previstos pela Carta das Nações Unidas, pois o CS possui duas ordens, quais sejam: dirigir recomendações aos Estados em conflito, com a finalidade de solucionar pacificamente, casos de perturbação e/ou ruptura da paz; e formular recomendações, tomar decisões que podem ocasionar na intervenção militar nos países em litígio.

Vale ressaltar que o CS não se submete ao domínio reservado dos Estados membros, tendo competência para atuar em toda e qualquer situação na qual ocorra ameaça à paz, sendo o

responsável por qualificar quando uma situação configurará ameaça à paz e a segurança internacional.

O CS sempre deve buscar resolver os conflitos de maneira pacífica utilizando-se da negociação, investigação, conciliação, entretanto, restando tais medidas insuficientes, o Conselho pode, com o intuito de amenizar as tensões, intervir através de forças de manutenção da paz da ONU criando condições para a formalização de um acordo de paz.

Todavia, se o sinistro ainda vier a subsistir, o CS poderá impor sanções – como embargos ou bloqueios – ou até mesmo utilizar-se da força através da intervenção por militares dos membros da ONU.

Observado tais considerações, resta claro que o CS e a AG são órgãos distintos e com finalidades distintas e atuam em âmbitos diversos, logo, as recomendações e decisões proferidas por ambos não terão as mesmas características. E é sobre a natureza jurídica da decisão do CS, bem como suas características, que o próximo tópico tratará.

6. O *JUS COGENS* E AS DECISÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

Como visto anteriormente, as decisões emanadas do CS possuem um caráter obrigatório e impositivo, de modo que vinculam universalmente a todos os membros por tratar-se de assuntos de extrema relevância à ordem mundial, quais sejam: a paz e a segurança internacional.

Por outro lado, as resoluções proferidas pela AG não gozam de um status coercitivo como as do CS, pois, por ser um órgão deliberativo há uma discussão voltada mais para as questões internas e organizacionais da própria ONU, conquanto as decisões do CS tenham seus efeitos recaídos por todos os membros. Efeitos estes vinculantes, impositivos e obrigatórios.

Quando a isto, resta claro que um descumprimento de uma decisão do CS acarreta a sanções estabelecidas pela ONU. E é aí que se inicia a discussão sobre a natureza jurídica dessas decisões, tendo em vista que por tratarem de matérias de extrema relevância e complexidade, impositiva a todos os membros, vinculante, acarretando em repressões com o seu não cumprimento, constituem caráter de normas *jus cogens*, sendo isto possível devido a ausência de quantificação do conteúdo de tais normas.

Portanto, faz-se necessário que haja, primeiramente, uma análise no que consiste ser o *jus cogens* e, logo após, sua identificação nas decisões do CS. Ambas explicitadas nos tópicos seguintes.

6.1. O JUS COGENS NO DIREITO INTERNACIONAL

Enquanto categoria normativa reconhecida na esfera do Direito Internacional, o *jus cogens*, representa um conceito incerto e de conteúdo não preciso, pois há o reconhecimento da existência de regras internacionais obrigatórias e que, por isso, não poderiam ser contrariadas. Tanto é que a Convenção de Viena dispõe em seu artigo 53 que um tratado não pode contrariar o *jus cogens*, ou melhor, as normas *jus cogens*.

Boa parte dos estudiosos atribuem que o conceito foi designado por Francisco de Vitória (1483-1546), teólogo espanhol neoescolástico, um dos fundadores da tradição filosófica da Escola de Salamanca, teorizador da Guerra Justa, também conhecido como um dos criadores do Direito Internacional moderno.

Mazzuoli (2009) explica que a emergência pela criação e reconhecimento do *jus cogens* é perceptível em meados da década de 60, decorrente da pressão dos países socialistas em via de desenvolvimento de firmar a ideia de que algumas normas fundamentais (formadas por costumes) deveriam estar situadas em uma posição hierarquicamente superior aos dispositivos legais e espécies normativas convencionais, de modo que tornariam nulos os tratados que com elas contrastassem.

No entanto, atesta-se a sua “existência” representativa e, portanto, em consequência, um plexo de discussões a propósito da matriz conceitual e concepção enquanto categoria jurídica, com a inclusão do mesmo na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, valendo lembrar que dantes já havia sido reconhecido pela Comissão de Direito Internacional.

Neste sentido, o termo *jus cogens*, ainda que de matriz controvertida, pode ser entendido como um núcleo duro e relativamente inflexível de normas jurídicas que, em âmbito internacional, condicionam a validade e eficácia de todas as demais que com ela forem incompatíveis. Sendo assim, conglobam princípios, costumes e normas de grande relevância para os entes em âmbito internacional. Não se tratam, portanto, de meras obrigações bilaterais, porque possuem caráter *erga omnes* (BRITO, 2008, pg.598).

No entanto, em contrapartida ao entendimento do mencionado autor, Mazzuoli (2009) entende que haja a obrigatoriedade das normas jurídicas, todavia, somente as que têm conteúdo de *jus cogens* possuem a imperatividade, a saber:

Em princípio, toda norma jurídica é *obrigatória*, mas nem todas são *imperativas*, como é o caso do *jus cogens*. A imperatividade das normas de *jus cogens* passa, assim, a encontrar o seu fundamento de validade na sua inderrogabilidade. (MAZZUOLI, 2009, pg.134).

Assim, pelo que fora dito, é possível afirmar que as normas *jus cogens* são insuscetíveis de submissão pela vontade das partes, ou melhor, consistem na ordem pública internacional, *grosso modo*, conforme salienta Mazzuoli (2009).

Além disso, Mazzuoli (2009) ainda afirma que o procedimento normativo do *jus cogens* está a indicar a existência de uma nova e soberana fonte do Direito Internacional, formada por normas imperativas reconhecidas pela sociedade internacional como um todo, e que não constam no rol das fontes clássicas do direito Internacional estabelecido pelo art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, cuja disposição é:

Artigo 38. 1. A Corte, cuja função seja decidir conforme o direito internacional as controvérsias que sejam submetidas, deverá aplicar; (...)
2. As convenções internacionais, sejam gerais ou particulares, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
3. O costume internacional como prova de uma prática geralmente aceita como direito;
4. Os princípios gerais do direito reconhecidos pelas nações civilizadas;
5. As decisões judiciais e as doutrinas dos publicitários de maior competência das diversas nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito, sem prejuízo do disposto no Artigo 59.6.
A presente disposição não restringe a faculdade da Corte para decidir um litígio *ex aequo et bono*, se convier às partes.

Em suma, com base no exposto e considerando a disposição acima, passou-se a existir normas hierarquicamente superiores aos tratados internacionais e aos costumes, de modo a serem aplicadas com prelácia.

Entretanto, há uma resistência por parte dos Estados quanto à aceitação do *jus cogens* e isso, dar-se-á nos dizeres de Varella (2012) por dois aspectos: o primeiro consiste no receio por parte dos Estados em relação “à imposição de limites ao direito de fazer tratados” (VARELLA, 2012, p.104), inclusive, o autor explica ser esse uma das principais razões da Convenção de Viena não ter sido ratificada por um considerável número de países; e o segundo versa na ausência de determinação de quais seriam as disposições consagradas no direito internacional, um

exemplo disso é a França que pela inexistência de uma organização internacional ou tribunal internacional competente para determinar quais seriam, de fato, as normas *jus cogens* em vigor.

O entendimento deve seguir o raciocínio de TRINDADE (2004, pg.206), segundo o qual “não se pode visualizar a humanidade como sujeito de Direito a partir da ótica do Estado; impõe-se reconhecer os limites do Estado a partir da ótica da humanidade”, isto é, os Estados, neste sentido, por força do *jus cogens* (direito internacional), devem ser limitados em seus poderes como forma de garantia da tutela da humanidade dos homens.

E é a partir dessa discussão sobre o conteúdo dos “*jus cogens*” que as decisões proferidas pelo CS serão analisadas no próximo tópico.

6.2. A ESTRUTURA DAS DECISÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

A Carta da ONU dedicou ao CS quatro capítulos, quais sejam: V, VI, VII e VIII, sendo que no exercício desta atribuição possui duas questões, sendo elas; o CS pode dirigir recomendações aos Estados em litígio, para a solução pacífica dos conflitos que maculem – ou venham a perturbar – a paz mundial; bem como decidir/ recomendar o uso de forças armadas que podem intervir nos países em disputa.

Além disso, preleciona ainda o artigo 12 (1) que quando o CS estiver exercendo suas funções, cabe a AG abster-se de propor qualquer recomendação a respeito, salvo quando solicitada.

É cediço que o CS dispõe de competência para atuar em todas as situações nas quais ameacem a paz, consistindo em uma das suas especificidades, a aplicação de medidas referenciadas no Capítulo VII, a sua não submissão ao domínio reservado dos Estados, tendo o condão de qualificar se uma situação constitui uma ameaça à paz e à segurança internacional (artigo 39), e a oportunidade de agir exclusivamente, conforme os termos do artigo 11, § 2º.

No que tange as questões processuais, as decisões do CS são realizadas pelo voto positivo de 09 (nove) membros, conquanto que todos os demais assuntos fazem-se imprescindíveis os mesmos nove votos, com o adicional de todos os membros permanentes deverem proferir voto afirmativo, exceto o Estado-parte da controvérsia.

Ainda nessa seara e partindo para os meios de solução pacífica dos litígios adotados pelo CS, tem-se que (a) a negociação, consiste em um meio de solução pacífica de entendimento

direto das partes; (b) o inquérito, é a intervenção de uma comissão de inquérito ou inquiridor particular; (c) a mediação que é a intervenção de terceiro com a propositura de uma solução concreta; (d) a arbitragem que versa sobre a entrega da solução para o litígio para terceiros através do compromisso arbitral; e a (e) solução judicial que consiste na delegação da questão a um tribunal já existente.

São esses os vários meios de solução pacífica dos conflitos que podem ser utilizados pelo CS, devendo sempre manter a sua capacidade impositiva, que conforme ensina o artigo 41 da Carta, já é dotado dessa função.

Ora, entra aqui a discussão sobre a identificação do conteúdo da natureza jurídica das decisões emanadas do CS quando estas forem impositivas que nas palavras de Campos (2006):

As decisões imperativas são aquelas cujos não acatamento constitui uma violação de direito internacional e podem sujeitar ao Estado infrator as sanções pelo seu não cumprimento. A Carta só atribui o poder de tomar de as tomar ao Conselho de Segurança e têm caráter excepcional. (CAMPOS, 2006, pg.286).

Logo, as decisões provenientes do Conselho de Segurança, com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas tem caráter obrigatório e vinculante, por isso, a partir da sua criação, os países não podem deixar de cumpri-las, sendo estas as decisões adotadas com base no Capítulo VII das Nações Unidas.

E isso nada mais constitui como sendo a natureza jurídica da decisão do CS, como normas *jus cogens*, tendo em vista que (1) não estão acima ou a margem da Lei, (b) tem caráter vinculante e obrigatório a todos os atingidos e não possui um conteúdo restrito por serem analisadas casuisticamente, tais quais as normas *jus cogens* que não podem ser desrespeitadas pela sua força imperativa no âmbito do espaço político-internacional.

Os *jus cogens* são normas imperativas de direito internacional público, como a boa-fé objetiva, a não intervenção, a dignidade da pessoa humana, que por serem normas imperativas de direito internacional geram obrigações *erga omnes*, impostas a toda a comunidade internacional, mesmo que não sejam ratificadas em Tratados, ou seja, os Estados não podem ir contra essas normas.

Nessa mesma linha de raciocínio, Kamel (2012) afirma que o CS fez da atuação da ONU mais forte que a da já extinta Liga das Nações, por ter sua base na carta constitutiva, todavia com muito mais propriedade na prática de organização e inclusive confere às normas do CS o mesmo

status de *jus cogens*, a saber “sendo capaz de criar normas gerais de direito internacional, desde que não viole norma de *jus cogens* nem as próprias normas do Conselho e da ONU”.

Portanto, a atuação/decisão do CS pode até ser advinda de países distintos preestabelecidos no Conselho, entretanto, tal decisão representa o órgão central da nova ordem mundial, ou seja, a decisão do CS é a materialização da ONU que tem como razão teleológica, a própria proteção dos Direitos Humanos, especificamente, resguardando a paz e a segurança internacional, daí a sua natureza jurídica ser de normas *jus cogens*, pois são insuscetíveis de submissão pela vontade das partes, submetem os Estados ao seu conteúdo, vinculando estes ao seu cumprimento por serem decisões obrigatórias que garantem a segurança coletiva, e além de proporcionar legitimidade coercitiva à própria ONU.

7. CONCLUSÃO

A criação da ONU acompanhou a tendência multilateralista criada com a Liga das Nações e trouxe ao Direito Internacional novos campos de estudo e novas problemáticas, tanto no que concerne as discussões relativas à própria natureza jurídica da organização e de suas agências especializadas, quanto com a criação de novos mecanismos jurídicos para resolver questões insurgentes no cenário internacional, vide a necessidade da criação de uma Corte Internacional de Justiça.

Em primeiro lugar, é necessário enfatizar que a complexidade com a qual se remonta ao sistema atinge, igualmente, seus principais órgãos deliberativos: a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança. É cediço que ambos possuem atribuições e composição distintas e sua atuação em questões de política internacional variam em razão da variedade de sua composição. Enquanto a AG segue uma tendência mais pluralista e tem ampla composição, o CS mantém a composição criada após a Segunda Guerra Mundial, sendo esta mais restrita, englobando tão somente os atores que, na época do conflito, foram consagrados vencedores.

Em segundo lugar, é exatamente pelas finalidades históricas, pelas distinções na composição, bem como dos fins de cada um desses órgãos, é que os efeitos de suas decisões para os Estados-membros irão variar. Por isto, como a AG tradicionalmente lida com questões majoritariamente internas à própria ONU, suas decisões externas, principalmente no campo da Segurança Internacional, são vistas como recomendações não vinculantes.

A Corte Internacional de Justiça, nesse sentido, considerou serem tais recomendações dotadas de natureza de *opinio juris*, ou, em outras palavras, precederem ao surgimento de um direito costumeiro internacional. O direito costumeiro é visto, sob o prisma do Estatuto da CIJ, como direito aplicável, mas as *opinio juris* não o são por ainda não gozarem de tal status. Nesse diapasão, a CIJ determinou que as recomendações prolatadas pela AG da ONU tem caráter de elemento constitutivo do direito internacional costumeiro.

A exceção a essa determinação é quando as decisões da AG versarem a respeito de questões internas organizacionais, principalmente: admissão de novos membros, procedimento de votação e repartição do orçamento.

Em terceiro lugar e por lidar com segurança internacional, guerra e paz e possibilidades de interferência na soberania dos países, as decisões do CS são vinculantes a todos os Estados membros da ONU, distinguindo-se da abordagem conferida às decisões da Assembleia Geral. Nesse aspecto, o descumprimento de uma decisão do CS acarreta a sanções estabelecidas pela ONU.

Tendo isto por base, salienta-se a possibilidade de as decisões do Conselho de Segurança da ONU terem a natureza jurídica de *jus cogens*, que corresponde a normas imperativas e gerais de direito internacional. Dispondo deste poder de criar normas vinculantes, tanto de caráter específico, quanto de caráter geral, é que se atribui às decisões emanadas pelo órgão referida natureza.

Em quarto lugar, tem-se que as decisões do Conselho de Segurança podem ter natureza de *jus cogens*, com base em sua finalidade teleológica, qual seja, a proteção dos direitos humanos e o resguardo à paz e segurança internacionais. Adicionalmente, é a possibilidade de vinculação e a obrigatoriedade de cumprimento que atribui legitimidade coercitiva ao CS da ONU. Não sendo referente, portanto, a norma ao capítulo IV da Carta da ONU, ela perderá a sua força vinculante em relação às questões externas da organização com seus países membros.

Finalmente, muito embora, haja distinções relativas aos efeitos das decisões dos dois principais órgãos das Nações Unidas, é necessário salientar que não deve ser estabelecida escala de importância entre as decisões emanadas por ambos. Isto porque, preferindo um em relação ao outro, corre-se o risco de simplificar demasiadamente a importância e relevância da AG, em face da não obrigatoriedade de suas recomendações.

A Assembleia Geral exerceu papel fundamental, ao lado do Secretário-Geral da ONU, durante a Guerra Fria, quando ficou caracterizado o impasse no Conselho de Segurança. As questões relativas ao Canal de Suez, ao Líbano (1958) e ao conflito entre as Coreias, por exemplo, não foram solucionadas isoladamente pelo CS, que encontrava-se dividido em razão da Guerra Fria.

O CS e a AG são órgãos complementares da ONU e atuam em áreas específicas na seara da política internacional, não existindo hierarquia entre eles. Possuem finalidades e composição distintas e, a princípio, tem área de atuação delimitada, no entanto, são ambos componentes essenciais e complementares para a construção de um mecanismo de segurança coletiva, de fato, eficaz.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. **Estudos avançados**. 1995, vol.9, n.25. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000300011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 jan. 2013.

BRASÍLIA. DECRETO Nº 56.435, DE 8 DE JUNHO DE 1965. Promulga a e Viena sobre Relações Diplomáticas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D56435.htm>. Acesso em 5 mar 2013.

BRITO, Wladimir. **Direito internacional público**. 1 ed. Lisboa: Coimbra, 2008.

CAMPOS, João Mota de. **Organizações internacionais**. Lisboa: **Fundação Calouste Gulbenkian**, 1999.

_____. **Organizações internacionais – teoria geral**: estudo monográfico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste **Gulbenkian**, 2006.

CIJ. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Decisão de mérito de 7 de junho de 1986. Disponível em:< <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>>. Acesso em 5 fev. 2013.

CRETELLA NETO, José. **Teoria das organizações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2007

KAMEL, Antonie Youssef. A atuação do conselho de segurança da ONU: democrática ou discricionária? **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**. Disponível em:<

<http://apps.unibrasil.com.br/revista/index.php/direito/article/viewFile/1038/883>>. Acesso em 17 mar.2013.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

ÖBERG, Marko Divac. The legal effects of resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the jurisprudence of the ICJ. **The European Journal of International Law**, vol. 16, n. 5, 2006. Disponível em: < <http://ejil.oxfordjournals.org/content/16/5/879.full.pdf+html>>. Acesso em 5 mar. 2013.

ONU. Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em 5 mar. 2013.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Direito das organizações internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; ROBLES, Manuel E. Ventura. **El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. 2ª ed. atual. e ampl., San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos/ACNUR, 2004.

VARELLA, Marcelo D. **Direito internacional público**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.