

A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU: DEMOCRÁTICA OU DISCRICIONÁRIA? ¹

Antoine Youssef Kamel²

RESUMO

Apresenta-se a ONU como a organização internacional de maior legitimação na história, cujo Conselho de Segurança é órgão precípua à manutenção da paz e da segurança internacionais. Explana-se os modos pelos quais se dá sua atuação, com enfoque na adoção de resoluções obrigatórias. Analisa-se as possibilidades, ideais e reais, de o Conselho ser submetido a controle contra arbitrariedades e excessos em sua atuação. Por fim, tecem-se as considerações de que as decisões do Conselho de Segurança não estão sujeitas a um controle de legalidade uno, harmônico e constante; não obstante, tais decisões não devem ser desrespeitadas unilateralmente pelos Estados a fim de adotá-las ou não; as decisões do Conselho devem discutidas em âmbito internacional, antes de serem prolatadas, para que sejam efetivos os fins declarados de sua existência, i.e., a salvaguarda da paz.

Palavras-chave: Organização das Nações Unidas; Conselho de Segurança; Estado de Direito; legalidade; limites de atuação.

INTRODUÇÃO

A dignidade humana, protegida no ordenamento interno do Brasil e outros Estados, passou a se revestir de um caráter mais profundo a partir da atuação internacional em prol de sua proteção. A defesa desse direito pela ONU, especificamente pelo seu Conselho de Segurança, é a hipótese mais amplamente aceita de investidas que sobrepujam o interesse da soberania dos Estados, relativizando-a em prol dos direitos humanos amplamente considerados.

A ONU alcançou legitimação sem precedentes entre as organizações de fins gerais e caráter universal. O Conselho de Segurança, principal órgão para a manutenção da paz e da segurança internacional, é instado a tomar decisões mais duras, mais rapidamente, em um crescente número de casos. A partir da sua competência, grassa a inquietude quanto à extrapolação da atuação do Conselho,

¹ Artigo recebido em 20 de outubro e aceito em 04 de dezembro de 2012.

² Graduando em Direito pelas Faculdades Integradas do Brasil — UniBrasil antoine12@gmail.com.

mormente sobre o domínio reservado dos Estados, e sugerem-se medidas para fortalecer o Estado de Direito, tema de fundamental relevância nas reuniões de cúpula e nas notas publicadas pelos presidentes do órgão.

1 O CONSELHO DE SEGURANÇA: VETO E PARALISIA

A Carta das Nações Unidas criou seis órgãos principais aos quais é confiada a realização dos propósitos e princípios da organização:³ a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado.⁴

A Carta expressa o dever de cada Estado-membro “aceitar e executar” suas decisões⁵ e aponta o Conselho de Segurança como o órgão precipuamente responsável por manter a paz e a segurança internacionais,⁶ destarte, pode ser considerado o órgão mais importante da ONU.⁷ O Conselho é composto de cinco permanentes (Estados Unidos, Federação da Rússia,⁸ Reino Unido, França e China), definidos no artigo 23 da Carta, e dez membros não-permanentes ou temporários, eleitos pela Assembleia Geral para exercício de mandato bienal, o qual não poderá se repetir no período sucessivo, nos termos do mesmo artigo.

O mesmo artigo dispõe que a eleição deve ter em vista, “em primeiro lugar, a contribuição dos Membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização [...]”. Nesse sentido, destaca-se o Brasil, ao lado do Japão, como nação com maior número de mandatos.⁹ A presidência, por sua vez, é determinada por regulamento interno do Conselho,¹⁰ é mensal e segue a ordem alfabética, em inglês, dos seus membros.¹¹

³ FARRALL, Jeremy Matam. *United Nations sanctions and the rule of law*. New York: Cambridge University, 2007. p. 61.

⁴ Artigo 7 da Carta.

⁵ Artigo 25.

⁶ Artigo 24, parágrafo 1º.

⁷ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 15. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 645.

⁸ Sucedânea da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas em direitos e obrigações após o colapso desta, em 25 de dezembro de 1991.

⁹ Dez no total, nos seguintes períodos: 1946–1947, 1951–1952, 1954–1955, 1963–1964, 1967–1968, 1988–1989, 1993–1994, 1998–1999, 2004–2005, 2010– 2011. (UNITED

O processo de deliberação do Conselho de Segurança é marcado pelo direito de veto consignado às cinco potências,¹² cuja atribuição da condição de membros permanentes foi realizada por autoseleção, na reunião de Dumbarton Oaks nos fins de 1944, com a participação de Estados Unidos, União Soviética, China e Reino Unido, que acordaram em incluir entre eles a França.¹³ A prerrogativa do veto foi criada para assegurar que as decisões importantes do órgão sempre se dessem acordamente entre as potências.¹⁴

Durante a Guerra Fria, foram proferidos 279 vetos,¹⁵ em grande parte por causa da medida estadunidense de deliberadamente forçar seu uso pelo União Soviética em diversas questões, a fim de transmitir desta a imagem de obstrucionista. A esse respeito, Sufyan El DROUBI traz que, no primeiro período da história do Conselho de Segurança, este foi marcado pela incapacidade de atuar minimamente em situações de ameaça à paz e à segurança internacionais devido à inércia provocada pelo “jogo de soma zero” da Guerra Fria.¹⁶

A inoperância do Conselho de Segurança à época culminou, em 1950, na Resolução 377 (V) da Assembleia Geral, alcunhada de “Unidos para a Paz”, através da qual este órgão poderia examinar qualquer situação de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão e recomendar os meios adequados para saná-la, inclusive a utilização da força. CAMPOS assevera que, apesar do valor histórico, “nunca

NATIONS. *List of countries elected members of the Security Council*. Disponível em: <http://www.un.org/sc/list_eng5.asp>. Acesso em: 10 maio 2012.)

¹⁰ Mandamento do artigo 30 da Carta.

¹¹ UNITED NATIONS. *Provisional rules of procedure of the Security Council*. Regras de procedimento adotadas pelo Conselho de Segurança em sua primeira reunião e emendadas pela última vez na reunião de 21 dez. 1982. Disponível em: <<http://www.un.org/docs/sc/scrules.htm>>. Acesso em: 22 fev. 2012. Rule 18.

¹² C CAMPOS, João Mota de (Coord.). *Organizações internacionais: Teoria geral*. Estudo monográfico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2008. p. 205.

¹³ FARRALL, Jeremy Matam. *United Nations sanctions and the rule of law*. New York: Cambridge University, 2007. p. 59.

¹⁴ AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. *Estudos avançados*. São Paulo, v. 9, n. 25, p. 139–147, dez. 1995. p. 141.

¹⁵ Nas contas de AUST, foram 270 vetos entre 1946 e o final da Guerra Fria, em 1990, e apenas um punhado desde então. (AUST, Anthony. *Handbook of international law*. Cambridge University Press: New York, 2005. p. 213.)

¹⁶ DROUBI, Sufyan El. Notas sobre as resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU e sua introdução no direito brasileiro. *Revista IMES de Direito*, São Caetano do Sul, a. 8, n. 12, p. 225–270, 2007. Disponível em: <http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/download/815/681>. Acesso em: 18 maio 2012. p. 228.

produziu efeitos significativos, era manifestamente contrária à Carta e a utilização de qualquer medida coerciva nos seus termos constituiria uma grave violação do direito internacional.¹⁷

Após a Guerra Fria, essa contenda despropositada deu-se por encerrada. Ampliou-se então a negociação entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança com o aperfeiçoamento da diplomacia multilateral informalmente, longe dos holofotes das sessões formais e sob a égide do presidente do Conselho de Segurança. Este reúne-se com o Secretário-Geral e com as partes de uma disputa e negocia com os membros permanentes para assegurar o não-uso do veto.¹⁸

O veto tornou-se raridade a partir de uma maior interlocução prévia entre os Estados, fundada na premissa de que “um acordo negociado é sempre melhor do que um pronunciamento unilateral”;¹⁹ dessarte, uma proposta que excogitadamente seria obstada por veto é modificada ou sequer é proposta.²⁰ Por essas razões, entre maio de 1990 e maio de 1993, os membros permanentes não exararam veto algum, e poucos foram necessários desde então.²¹

2 O PAPEL DO CONSELHO DE SEGURANÇA

As sanções na ordem jurídica internacional não são exclusividade de um poder central superior aos Estados e aos indivíduos, mas são, pelo contrário, aplicadas pelos próprios interessados, que se valem das medidas coercitivas. Se não se chega a uma composição entre as partes, não há instância a decidir o litígio e cabe ao Estado lesado reagir contra o violador do direito com o ato de coerção estabelecido pelo direito internacional — represália ou guerra. KELSEN faz um

¹⁷ CAMPOS, João Mota de (Coord.). Op. cit., p. 210.

¹⁸ WEISS, Thomas George et al. *The United Nations and changing world politics*. 7. ed. Boulder: Westview, 2010. p. 12.

¹⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 33.

²⁰ O autor chama a desistência de submeter a voto por previsão de veto de “veto virtual”. Quanto às peculiaridades da prática, sete membros quaisquer podem se abster de votar, impedindo a adoção de uma decisão por restarem apenas oito membros, denominando-se a ação de “veto coletivo”. (AUST, Anthony. Op. cit., p. 214.)

²¹ *Ibidem*, p. 213.

paralelo com a autotutela que havia no direito estatal primevo para constatar que a ordem jurídica internacional ainda galga seus primeiros passos.²²

No plano ideal, as sanções no âmbito internacional devem constituir monopólio das organizações internacionais, de poder superior às partes litigantes, para que sejam minimamente pautadas pelos princípios da equidade e da proporcionalidade e de que “sejam aplicadas imparcial e indiscriminadamente a todos os Estados”.²³ Assim, toda e qualquer sanção só seria legítima se determinada pela organização internacional competente, e a ONU detém o mais evoluído sistema de sanções até hoje colocado à disposição de uma organização internacional.²⁴

GUERRA sintetiza, enfim, a postura em que “[...] nenhuma intervenção é válida, exceto aquela realizada sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, que é encarada como uma ação de política internacional visando à manutenção da paz e da segurança internacionais”,²⁵ considerando intervenção a intromissão de um Estado ou grupo de Estados nos assuntos de outro para impor sua vontade sem observância das normas internacionais.

Vaughan LOWE intenta desconstruir a ideia de que a ONU, e particularmente o Conselho de Segurança, são um protótipo de governo mundial. Essa noção, defende, às vezes é matizada com a chamada falácia da analogia doméstica — a presunção de que a ordem mundial deve assumir forma semelhante ao do governo de um Estado soberano, e envolveria a transferência da autoridade dos Estados para a ONU.²⁶ “O Conselho de Segurança consiste de Estados soberanos e existe num mundo de Estados soberanos”.²⁷ A analogia doméstica obscureceria o papel singular do Conselho, uma vez que ele promove o princípio da soberania, sobretudo ao apoiar a descolonização. Aduz Ian HURD que a presença

²² KELSEN, Hans. O Estado e o Direito Internacional. In: _____. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 358–359.

²³ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. Op. cit., p. 1467.

²⁴ “Não queremos com isto afirmar que ele seja perfeito, mas foi o que melhor se pôde fazer até agora.” — Visto, comparativamente, ter falhado o sistema de sanções da Liga das Nações. (Ibidem, p. 1466.)

²⁵ GUERRA, Sidney. *Curso de direito internacional público*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 138.

²⁶ LOWE, Vaughan et al. (Eds.) *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*. New York: Oxford University, 2008. p. 17.

²⁷ “The Council consists of sovereign states and exists in a world of sovereign states.”

de um Conselho de Segurança legitimado implica a soberania no sistema internacional de uma maneira outra que não a tradicional forma de Estado soberano.²⁸ Assim, se desafia a soberania dos Estados, seria apenas excepcional e limitadamente, vinculado à missão de intervir nos conflitos armados e nas questões de segurança internacional em suas diversas formas de manifestação.²⁹

Via de regra, nesse sentido, a Organização das Nações Unidas, por meio do Conselho de Segurança, impõe sanções, mormente econômicas, que devem ser cumpridas por todos os Estados, mas elas possuem um propósito específico — a submissão do Estado sancionado a determinada decisão³⁰ — e são então limitadas, tanto em escopo quanto também temporalmente, devendo, ainda via de regra, vigorar somente enquanto o Estado não colaborar e, conseqüentemente, não devem ser passíveis de estabelecer novas normas de direito internacional público.³¹

3 A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA

No ordenamento jurídico internacional, descentralizado e desprovido de órgão legislativo ou judicial permanente e estritamente supranacional, era de se esperar uma cláusula de proteção ao domínio interno reservado para proteger os interesses próprios dos Estados, como aquele positivado no art. 2 (7) da Carta da ONU. Sobressaiu, no entanto, a ampliação das ações multilaterais da ONU, máxime na era Kofi Annan, para fortalecer a ação coletiva em resposta às tentativas de recrudescimento do unilateralismo.³²

²⁸ HURD, Ian. *After anarchy: legitimacy and power in the United Nations Security Council*. New Jersey: Princeton University, 2007. p. 267.

²⁹ LOWE, Vaughan et al. (Eds.) Op. cit., p. 17.

³⁰ Até porque o poder da ONU não decorreria da aplicação da força para alterar o comportamento dos Estados, mas da habilidade de conferir ou negar a legitimação da comunidade internacional sobre Estados e seus atos. (HURD, Ian. Op. cit., p. 216.)

³¹ SZASZ, Paul C. The Security Council starts legislating. *The American Journal of International Law*, Washington, v. 96, n. 4, p. 901–905, out./dez. 2002. p. 901–902. Também WOOD assevera que as decisões obrigatórias podem estabelecer o direito em casos concretos particulares, mas não podem ditar novas normas de aplicação geral. (WOOD, Michael. The Interpretation of Security Council Resolutions. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Heidelberg, v. 2, p. 73–95, 1998. Disponível em: <http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpunyb/wood_2.pdf>. Acesso em: 01 maio 2012. p. 78.)

³² Idem. Assim entendidas a autotutela, as ameaças à paz e a guerra.

Segundo BROWNLIE, combina-se o fato de a Carta ser terminologicamente imprecisa³³ com a crescente preocupação em se preservar o multilateralismo e, conseqüentemente, fortalecer o papel da ONU, a carta deu “um novo conteúdo às obrigações e à competência jurídica dos Estados” ao ponderar os assuntos essencialmente domésticos e disposições contraditórias em favor destas, prevalência que praticamente esvaziou a reserva da jurisdição interna.³⁴ Nesse diapasão, alerta TRINDADE para que não se tome a prática dos órgãos políticos da ONU (entre eles o Conselho de Segurança) como arbitrários, porque insere entre as fronteiras de sua competência está a de estabelecer o significado, caso a caso, da cláusula de competência nacional exclusiva, “que se constitui em fonte de toda a ambigüidade possível”.³⁵

Em apontamento de Jeremy Matam FARRALL, o Conselho de Segurança das Nações Unidas utilizou-se do artigo 41 para criar vinte e cinco regimes de sanção desde o nascimento das Nações Unidas, sem contar aquelas medidas impostas como sanções voluntárias, que determinam a tomada de ação sem que o capítulo VII da Carta seja invocado nem haja emprego de linguagem mandamental, como são as resoluções 217 (Rodésia do Sul, 20 de novembro de 1965) e 181 (África do Sul, 7 de agosto de 1963) do Conselho.³⁶ Dados trazidos por DROUBI permitem a comparação entre duas fases do Conselho de Segurança: nos seus primeiros 44 anos, adotou 22 resoluções obrigatórias de acordo com o capítulo VII, de 1990 a 1996, conta-se 107.³⁷

Em comento de mérito à reconhecida proficuidade de ação, assevera Celso MELLO que o Conselho de Segurança tem se excedido, aplicando sanções contra a África do Sul deveras seletivas, e, contra o Iraque, amplas.³⁸ Antônio Augusto TRINDADE ilustra de outro modo a necessidade de se desenvolver regime de controle de legalidade na prática do Conselho de Segurança hodiernamente, na fase

³³ “A disposição da Carta destinava-se a ser flexível e não técnica.”

³⁴ BROWNLIE, Ian. *Princípios de direito internacional público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 315–316.

³⁵ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed., p. 56.

³⁶ FARRALL, Jeremy Matam. Op. cit., p. 40.

³⁷ DROUBI, Sufyan El. Op. cit., p. 228.

³⁸ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 15. ed., p. 679.

atual do chamado “pós-guerra fria”. Ainda que nesse período tenha sido superada a paralisia do veto, como se viu, e o Conselho tenha assumido maiores proporções de atuação, o mundo não se tornou mais seguro e a paz é utópica diante do recrudescimento do uso indiscriminado da força.³⁹

A atuação do Conselho de Segurança de tal maneira é admitida atualmente segundo preceitos maiores a comandar as relações internacionais. KELSEN denota “que é possível concluir que a soberania do Estado é essencialmente limitada e, por essa via, se torna possível uma organização mundial eficaz”⁴⁰ de tal forma que uma organização internacional, criada por meio de tratado, pode ser a tal ponto centralizada que ela mesma detenha caráter de Estado e os Estados que vierem a ratificá-la percam o caráter de Estados.⁴¹

Ressalva-se a vontade política necessária para que a liberdade de ação do Estado seja por ele próprio restrita e a possibilidade de haver tal limitação; não se obtém a resposta por mera dedução dos conceitos de soberania ou de primazia de tal ou qual direito.⁴² De todo modo, deduz-se que a soberania é um conceito não necessariamente relativizado, mas melhor dito funcionalizado, existente e prevalente enquanto não conflitante sobremaneira com questões emergentes no direito internacional, notadamente os direitos da pessoa humana.

4 CONTROLE DA ATUAÇÃO CONSELHO DE SEGURANÇA

Conquanto não se discuta o mérito do julgamento de fatos e valores existente por trás de cada decisão, deve-se ter em conta que não existe controle de legalidade dos atos do Conselho de Segurança,⁴³ devendo este por conta própria se abster em casos em que sua competência é colocada em cheque, adotando uma postura de autocontenção tendente a fortalecer a legalidade da organização. Kofi Atta Annan, então Secretário-Geral da ONU, em discurso proferido na sessão de

³⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 641.

⁴⁰ KELSEN, Hans. Op. cit., p. 381–382.

⁴¹ *Ibidem*, p. 382.

⁴² *Ibidem*, p. 383.

⁴³ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 15. ed., p. 648.

abertura da Cúpula do Milênio das Nações Unidas, em 6 de setembro de 2000, assim proferiu: “Estamos aqui para fortalecer e adaptar esta grande instituição, construída há 55 anos sob os agouros da guerra, para que ela possa fazer o que as pessoas esperam dela na nova era — uma era em que o Estado de Direito deve prevalecer.”

A postura de autocontenção como forma de controle de legalidade não só encontra fundamentos jurídicos, como também existe faticamente. TRINDADE leciona que, para a determinação da “legalidade” de atos da Organização em caso de conflito, as técnicas mais comumente utilizadas são o envio à Corte Internacional de Justiça para um parecer, ou o recurso a uma comissão de juristas *ad hoc* para interpretação, porquanto não obrigatória por inexistir emenda à Carta de tal teor.⁴⁴

FARRALL traz que, na ausência de um mecanismo que assegure a separação e o equilíbrio de poderes na esfera internacional, não se vislumbra o controle judicial efetivo dos atos das organizações internacionais a curto ou a médio prazo⁴⁵ e, mesmo na remota hipótese de a revisão judicial da atuação do Conselho de Segurança vir a se tornar regra ao invés de exceção, não se sabe em que medida isso afetaria o comportamento do órgão; acredita o autor que qualquer alteração efetiva no Conselho de Segurança só se daria por iniciativa interna, e não a partir de imposição externa.⁴⁶

Nessa vereda, a voz de Jeremy Matam FARRALL encontra eco em TRINDADE, pois preceitua ser a legalidade dos atos do Conselho de Segurança nada mais do que as bases consagradas na carta constitutiva da ONU para a aplicação das medidas e sanções — sem o subsídio de qualquer referencial impositivo extrínseco à própria organização. Destarte, é de responsabilidade primordialmente do próprio órgão fundamentar a interpretação permissiva de suas decisões,⁴⁷ ou estas serão polemizadas de modo a suscitar continuamente a

⁴⁴ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 4. ed., p. 35.

⁴⁵ FARRALL, Jeremy Matam. Op. cit., p. 75–76.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 76.

⁴⁷ Como decorrência inevitável do processo inerente do funcionamento de um órgão que opera “de acordo com um instrumento que define suas funções e poderes”. (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 4. ed., p. 90.)

discussão de alternativas de controle externo da atuação do Conselho,⁴⁸ que, além de tudo, não se vislumbram em futuro próximo.

O precedente do caso Tadic, de 1995, trouxe com resultado positivo a questão do controle de legalidade dos atos da ONU. Ao Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para a ex-Iugoslávia foi proposto questionamento sobre sua própria competência pelo acusado, Dusko Tadic. O Tribunal declarou-se incompetente para exercer o controle da decisão política do Conselho de Segurança que o criou.

A Corte de Apelação, contudo, ao ser suscitada sobre a matéria, desceu ao mérito da questão e julgou a constitucionalidade (sob a ótica da Carta) da sua existência com fundamento na plena validade da resolução do Conselho de Segurança 827, de 1993, responsável por sua criação, adotada sob o artigo 41 da Carta, vindo a concluir pela legalidade de sua operação.⁴⁹ Argumentou pela sua jurisdição cósua os preceitos do UNAT — United Nations Administrative Tribunal expressos no artigo 2, parágrafo 3 do seu Estatuto. Segundo o dispositivo, qualquer tribunal arbitral ou judicial tem jurisdição para determinar sua própria jurisdição (“*la compétence de la compétence*”).⁵⁰

A Corte de Apelação do Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para a ex-Iugoslávia complementou sua decisão expondo que o fato de inexistir um controle automático das decisões do Conselho de Segurança não lhe conferem carta branca, pois nem o texto nem o espírito da Carta das Nações Unidas concebem uma Conselho “*legibus solutus*” (livre de leis).⁵¹

Embora se incite e se espere um controle estável, harmônico e firme dos atos políticos das organizações internacionais, o precedente dos casos Lockerbie, de 1992, desalenta-o. Os juízes da CIJ exararam a impossibilidade de se revisar atos do Conselho de Segurança amparados pelo capítulo VII da Carta⁵² e a incompetência da Corte para atuar como uma espécie de tribunal constitucional

⁴⁸ *Ibidem*, p. 386.

⁴⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 638.

⁵⁰ Para a complete da histórica decisão, v. <<http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>>.

⁵¹ TALMON, Stefan. The Security Council as world legislature. *The American Journal of International Law*, Washington, v. 99, n. 1, p. 175–194, jan./mar. 2005. p. 178.

⁵² MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 5. ed., p. 622–623.

mundial. Permanece-se, desde esse episódio, sem um regime de controle de legalidade dos atos dos órgãos políticos da ONU.⁵³

Tramita no fórum da ONU o Projeto de artigos sobre a responsabilidade das organizações internacionais, cuja última versão foi proposta em 2011 pela Comissão de Direito Internacional da organização. Equivale em muitas disposições à Convenção sobre direitos e deveres dos Estados,⁵⁴ tendente a funcionar como sistema de freios e contrapesos à atuação das organizações internacionais na medida em que as obriga a reparar danos que possa vir a causar.⁵⁵ Não é possível, porém, avaliar de antemão as consequências que um tratado com esse teor poderá trazer se vir a ser aprovado (trabalha-se nele desde 2002),⁵⁶ até pela limitação de repertório prático pertinente à responsabilidade das organizações internacionais, que só iniciou o seu desenvolvimento num período relativamente recente.⁵⁷

Em última hipótese, atualmente funciona como barreira à atuação desenfreada do Conselho o quórum estabelecido no artigo 27 da Carta. Em questões processuais, as decisões são tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, enquanto em todos os demais assuntos fazem-se necessários os mesmos nove votos, com o óbice adicional de todos os membros permanentes deverem preferir voto afirmativo, à exceção do Estado que for parte em uma controvérsia, que se absterá de votar.⁵⁸

⁵³ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 5. ed., p. 636–638.

⁵⁴ UNITED NATIONS. *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*. Disponível em: <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf>. Acesso em: 19 maio 2012. p. 2 (comentários 3 e 4).

⁵⁵ Artigo 31 do projeto, com tradução de TRINDADE: “1. A organização internacional responsável encontra-se na obrigação de prover reparação plena pelo dano causado pelo ato internacionalmente ilícito. 2. O dano inclui qualquer dano, seja material ou moral, causado pelo ato internacionalmente ilícito de uma organização internacional.” (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 4. ed., p. 707.)

⁵⁶ Idem (comentário 2).

⁵⁷ UNITED NATIONS. *Draft...* p. 2 (comentário 5).

⁵⁸ Consoante Cristiane Helena de Paula LIMA, não se aplica o dever de abstenção do artigo 27, parágrafo 3, pelo membro que eventualmente for parte da controvérsia, quando o Conselho deliberar sobre a autorização ou não do “uso de forças aéreas, navais ou terrestres, ou qualquer outro tipo de ação que achar apropriada para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. (LIMA, Cristiane Helena de Paula. O Caráter obrigatório das decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, v. 4, p. 413–458, jan./jun. 2009. Disponível em:

Não é, enfim, o controle de legalidade por tantos almejado; pode-se tomar como um paliativo enquanto não se tem — se é que se terá — substancial reforma da ONU a fim de criar órgão tendente a submetê-la a concreta vigilância ou atribuir o papel a organização preexistente que possa assumir a tarefa. TRINDADE enuncia que, enquanto não vem a lume uma reforma que reestruture os principais órgãos da ONU e garanta uma atuação mais eficaz da organização, “difícilmente se poderia chegar à conclusão de que seria dado a um órgão altamente politizado como o Conselho de Segurança, que permanece dotado de uma estrutura anacrônica e oligárquica, arrogar-se em porta-voz da comunidade internacional e em executor de suas decisões.”⁵⁹

No ordenamento internacional, inexistente órgão responsável pela avaliação da legalidade ou não dos atos das autoridades que aplicam as normas jurídicas; no caso das organizações internacionais, e em particular a ONU, “cada órgão principal tem determinado a ‘legalidade’ de seus próprios atos e o âmbito legal de suas funções, para tal levando em conta sua própria prática”, o que em certa medida explica a ampla utilização pela ONU de resoluções contendo pronunciamentos de natureza geral.⁶⁰

A questão do controle da legalidade ainda é pulsante na sociedade internacional, mas o grau de legitimação a que se alçou a ONU é extraordinário. Mesmo os mais céticos estadistas e internacionalistas não advogam em desfavor da organização, porém pugnam por mudanças e reformas, não por seu extermínio, significando dizer que, não obstante as críticas, já não se concebe a paz mundial sem sua existência.⁶¹ Assim AZAMBUJA: “Mesmo nos momentos mais frustrantes do longo conflito ideológico e político-estratégico que foi a Guerra Fria, não há

<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume4/arquivos_pdf/sumario/art_v4_XV.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2012. p. 25.) No mesmo sentido, AUST, Anthony. Op. cit., p. 214.

⁵⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 4. ed., p. 640.

⁶⁰ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed., p. 48, em interpretação de trabalho de Jorge Castañeda.

⁶¹ GUERRA, Sidney. Op. cit., p. 238. A ONU tem ainda, a favor de sua continuidade, sua universalidade, a ampliação das suas atividades e o fato de nenhum Estado fundador a ter abandonado.

registro de manifestação significativa de quem quisesse seja eliminar o órgão, seja declarar obsoleta a busca de um reforço da segurança coletiva.”⁶²

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Conselho de Segurança não impediu os flagelos dos conflitos armados, mas tem tido êxito relativamente notável. A atuação da ONU, mais forte do que a da Liga das Nações, tem fulcro em sua carta constitutiva, porém, com muito mais propriedade, na própria prática da organização — na lição de doutrinadores, capaz inclusive de criar normas gerais de direito internacional, desde que não viole norma de *jus cogens* nem as próprias normas do Conselho e da ONU. Sua efetividade ficou comprometida no longo período da Guerra Fria, em que o veto era usado descomunalmente em virtude da rivalidade das potências. Após 1991, ele ficou relegado a ferramenta anacrônica diante dos novos tempos de cooperação.

Refutou-se a ideia de uma organização internacional que faça as vezes Estado supranacional mundial justo e igualitário na atual ordem das coisas. É um ideal forçosamente inatingível, razão pela qual se afirma que o cenário internacional ainda não é unitário, sequer coeso, mas se encontra melhor do que já foi, máxima quando mesuradas as dimensões conflituosas de nossa época. A Organização das Nações Unidas é uma organização internacional que goza de força, prestígio e legitimação até então inimagináveis, o mais próximo já alcançado do ideal de regulação da ordem global.

Inexiste controle de legalidade na esfera dos atos das organizações internacionais e seus órgãos. Parte da doutrina atribui à Corte Internacional de Justiça o dever ideal de funcionar como tribunal constitucional desses atos, tarefa da qual ele se absteve no precedente Lockerbie, sem desenvolvimentos posteriores da matéria. Acredita-se que, não obstante inexista controle de legalidade das resoluções do Conselho de Segurança, os Estados não devem individualmente desprezar obrigações nelas contidas, mesmo que haja flagrante excesso na atuação. Não se realiza o controle de legalidade pulverizado dos atos de

⁶² AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. Op. cit., p. 141.

organizações internacionais, em especial aqueles do Conselho de Segurança, sob pena de inefetividade pela via de escusas ao cumprimento de decisões obrigatórias sob a necessidade de garantir a segurança coletiva. Para que sejam decentemente eficazes ao mesmo tempo em que se inibam excentricidades, o controle de legalidade deve, sim, ser implantado, porém em unidade de julgamento.

A atuação do Conselho de Segurança talvez não seja democrática *strictu sensu*, porque suas decisões são tomadas pelas potências preestabelecidas. Assim é, entretanto, por um interesse maior, porque os Estados veem relativizada sua soberania precisamente para a proteção dos direitos humanos. O objetivo assumido pela ONU é por demais relevante para que se dilua em considerações de menor monta e, conquanto o Conselho de Segurança possa ser por demais invasivo na adoção de resoluções, foi aceita sua competência pelos Estados que ratificaram a Carta, e o órgão tem se mostrado competente, quando menos por não ter surgido novo conflito armado mundial após sua criação.

A partir do proposto e do exposto, tem-se a consideração final de que o Conselho de Segurança é um órgão, por sua natureza, autocrático, mas, composto de Estados soberanos em um mundo formado por Estados soberanos, conhece limites e caminha rumo ao Estado de Direito, a fim de pautar suas decisões em interesses internacionais legítimos e legitimamente internacionais. Agindo dessa maneira, com postura de autocontenção, manterá a legitimação e o respeito às suas decisões que obteve dos Estados membros nos longos anos de seu exercício.

REFERÊNCIAS

AUST, Anthony. *Handbook of international law*. Cambridge University Press: New York, 2005.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. *Estudos avançados*. São Paulo, v. 9, n. 25, p. 139–147, dez. 1995.

DROUBI. Sufyan El. Notas sobre as resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU e sua introdução no direito brasileiro. *Revista IMES de Direito*, São Caetano do Sul, a. 8, n. 12, p. 225–270, 2007. Disponível em: <http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/download/815/681>. Acesso em: 18 maio 2012.

FARRALL, Jeremy Matam. *United Nations sanctions and the rule of law*. New York: Cambridge University, 2007.

GUERRA, Sidney. *Curso de direito internacional público*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

KELSEN, Hans. O Estado e o Direito Internacional. In: _____. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LIMA, Cristiane Helena de Paula. O Caráter obrigatório das decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, v. 4, p. 413–458, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume4/arquivos_pdf/sumario/art_v4_XV.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2012.

LOWE, Vaughan et al. (Eds.) *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*. New York: Oxford University, 2008.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 15. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 2 v.

SZASZ, Paul C. The Security Council starts legislating. *The American Journal of International Law*, Washington, v. 96, n. 4, p. 901–905, out./dez. 2002.

TALMON, Stefan. The Security Council as world legislature. *The American Journal of International Law*, Washington, v. 99, n. 1, p. 175–194, jan./mar. 2005.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. *Direito das organizações internacionais*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

_____. *Direito das organizações internacionais*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

UNITED NATIONS. *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*. Disponível em: <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf>. Acesso em: 19 maio 2012.

_____. *List of countries elected members of the Security Council*. Disponível em: <http://www.un.org/sc/list_eng5.asp>. Acesso em: 10 maio 2012.

_____. *Provisional rules of procedure of the Security Council*. Regras de procedimento adotadas pelo Conselho de Segurança em sua primeira reunião e emendadas pela última vez na reunião de 21 dez. 1982. Disponível em: <<http://www.un.org/docs/sc/scrules.htm>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

WARBRICK, Colin; LOWE, Vaughan. (Eds.) *The United Nations and the principles of international law: essays in memory of Michael Akehurst*. London: Routledge, 2002.

WEISS, Thomas George et al. *The United Nations and changing world politics*. 7. ed. Boulder: Westview, 2010.

WOOD, Michael. The Interpretation of Security Council Resolutions. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Heidelberg, v. 2, p. 73–95, 1998. Disponível em: <http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpunyb/wood_2.pdf>. Acesso em: 01 maio 2012.