

**PATRÍCIA VIANA FERNANDES DA SILVEIRA**

**O Conselho de Segurança das Nações Unidas  
e a questão iraquiana:**

**Eficácia da aplicação dos mecanismos de  
solução controvérsias internacionais previstos  
nos Capítulos VI e VII da Carta das Nações  
Unidas.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Público do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Orientador(a): Prof. MsC Inês Porto.

**Brasília - DF**

**2008**

**PATRÍCIA VIANA FERNANDES DA SILVEIRA**

**O Conselho de Segurança das Nações Unidas  
e a questão iraquiana:**

**Eficácia da aplicação dos mecanismos de  
solução de controvérsias internacionais  
previstos nos capítulos VI e VII da Carta das  
Nações Unidas.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Público do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, com menção \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

*Dedico o presente trabalho aos meus amados Pietra, Mateus e Pedro, cujos pequenos dentes de leite refletem a simplicidade da paz.*

*Agradeço a professora Inês Porto pela paciência e insubstituível auxílio na elaboração deste trabalho.*

*A minha paz vos dou.  
Jesus Cristo*

## RESUMO

SILVEIRA, Patrícia Viana Fernandes da. *O Conselho de Segurança das Nações Unidas e a questão iraquiana: Eficácia da aplicação dos mecanismos de solução de controvérsias internacionais previstos nos Capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas*. 2008. 81 f. Monografia - trabalho de conclusão de curso para obtenção do título de especialista em Direito Público – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília-DF, 2008.

Pesquisa realizada com base em estudo de casos com o objetivo de analisar e avaliar a eficácia da aplicação dos mecanismos de solução de controvérsias internacionais previstas nos Capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas pelo Conselho de Segurança, tendo como paradigma as guerras do Golfo de 1990 e 2003. Após o fim da Segunda Guerra Mundial foi editada, em 1945, a Carta de São Francisco que deu origem à Organização das Nações Unidas. O órgão de maior importância desta Organização é o Conselho de Segurança. Tal órgão é composto por dez membros não-permanentes e cinco permanentes, sendo que estes últimos gozam do poder de veto nas decisões do Conselho. A Carta das Nações Unidas conferiu a este Conselho a missão precípua de zelar pela paz e segurança internacionais. Tal atribuição está instrumentalmente prevista nos Capítulos VI e VII da Carta. Com base nisso, ao se analisar a atuação deste órgão na guerra do Golfo de 1990, entre Iraque e Kuwait, constata-se que sua participação foi eficaz para o restabelecimento da paz. Entretanto, em relação à atuação do Conselho na guerra do Golfo de 2003, entre Estados Unidos e Iraque, a atuação do Conselho foi ineficaz para a preservação da paz. Tal fato demonstra que este órgão tem sua atuação limitada quando o conflito envolve um de seus membros permanentes. Diante disso, é emergencial uma reforma na composição do Conselho para que este possa atuar imparcialmente e, assim, gozar de maior eficácia em suas atuações.

Palavras-chave: Organização das Nações Unidas, Conselho de Segurança, solução de controvérsias, eficácia, guerra do Golfo, Iraque, reforma.

## ABSTRACT

SILVEIRA, Patrícia Viana Fernandes da. *The United Nation's Security Council and the iraquian question*. Effectiveness of the application of the mechanisms of solution of internationals controversy foreseen in Chapters VI and VII of the United Nations Charter. 2008. 81 f. Conclusion curse work to obtain the grade of specialization in public law – Brasiliense Institute of the Public Law, Brasilia-DC, 2008.

Carried through research on the basis of study of case with the objective to analyze and to evaluate the effectiveness of the application of the mechanisms of solution of internationals foreseen in Chapters VI and VII of the Charter of the United Nations for the Security Council, taking as paradigm the Gulfs War of 1990 and 2003. After the end of the Second World War, was edited, in 1945, the Letter of San Francisco that gave origin to the United Nations. The agency of bigger importance of this Organization is the Security Council. That agency is composed for ten not-permanent members and five permanent members, being that these last ones enjoy of the power of veto in the decisions of the Council. The Charter of the United Nations conferred to this Council the mission to watch over for the international peace and security. This attribution is in Chapters VI and VII of the Letter. With base in this, to if analyzing the performance of this agency in the Gulf War of 1990, between Iraq and Kuwait, one evidences that its participation was efficient for the reestablishment of the peace. However, in relation to the performance of the Council in the Gulf War of 2003, between United States and Iraq, the performance of the Council was inefficacious for the preservation of the peace. This fact demonstrates that this agency has its limited performance when the conflict involves one of its permanent members. Ahead of this, a reform in the composition of the Security Council is emergencial so that this can act e impartially, thus, to enjoy of bigger effectiveness in its performances.

Key-words: United Nations, Security Council, solution of controversy, Gulf War, effectiveness, reform.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

### ABREVIATURAS

Cf. por confronto ou confira

### SIGLAS

AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica

CIJ – Corte Internacional de Justiça

CNU – Carta das Nações Unidas

CS – Conselho de Segurança

EUA – Estados Unidos da América

ONU – Organização das Nações Unidas

SDN – Sociedade das Nações

UNSCOM – Comissão Especial das Nações Unidas

UNMOVIC – Comissão das Nações Unidas de Vigilância, Verificação e Inspeção



# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>1. A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E O CONSELHO DE SEGURANÇA</b>	<b>13</b>
1.1 Origens históricas	13
1.1.1 Liga das Nações: O primeiro passo para a construção da ONU	13
1.1.2 A Carta de São Francisco e nascimento da ONU	16
1.1.2.1 Princípios e finalidades das Nações Unidas	17
1.1.2.2 Membros da Organização	18
1.1.2.3 Principais órgãos da ONU	19
1.2 O Conselho de Segurança na Carta das Nações Unidas	20
1.2.1 Princípios e finalidades do Conselho de Segurança	20
1.2.2 Composição	22
1.2.3 O processo de votação e o poder de veto	23
<b>2. MECANISMOS DE SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS PREVISTOS NA CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS SUBORDINADOS À ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA</b>	<b>26</b>
2.1 O Conselho de Segurança e os meios pacíficos de solução de controvérsias previstos no Capítulo VI da Carta da ONU	27
2.1.1 Meios diplomáticos de solução de litígios	29
2.1.1.1 Negociações diplomáticas diretas	29
2.1.1.2 Bons ofícios	30
2.1.1.3 Serviços amistosos	30
2.1.1.4 Sistema de consultas	31
2.1.1.5 Congressos e conferências	31
2.1.1.6 Mediação	32
2.1.2 Meios políticos de solução de controvérsias	33
2.1.3 Meios jurisdicionais de solução de controvérsias	35
2.1.3.1 Solução judicial	35
2.1.3.2 Arbitragem	38
2.2 O Conselho de Segurança e os meios pacíficos coercitivos nas ações relativas a ameaças à paz, ruptura da paz ou atos de agressão previstos no Capítulo VII da Carta da ONU	42
2.2.1 Retorsão	43
2.2.2 Represálias	44
2.2.2.1 Embargos	45
2.2.2.2 Bloqueio pacífico	45
2.2.2.3 Boicotagem	46
2.2.3 Rompimento das relações diplomáticas	46

<b>3. AS GUERRAS DO GOLFO PÉRSICO E A EFICÁCIA DA APLICAÇÃO DOS MECANISMOS DE SOLUÇÃO CONTROVÉRSIA PELO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS</b>	<b>48</b>
3.1 A guerra e a Carta das Nações Unidas	48
3.2 A legítima defesa dos Estados na Carta das Nações Unidas	49
3.3 O Conselho de Segurança e a guerra do Golfo de 1990	52
3.4 O Conselho de Segurança e a guerra do Golfo de 2003	59
3.5 O papel do Conselho de Segurança nos conflitos armados	66
3.6 Propostas para Reforma do Conselho de Segurança	69
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>74</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>77</b>

## INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas – ONU é de fundamental importância para a estabilidade da comunidade internacional. Ao seu principal órgão, o Conselho de Segurança - CS, foi atribuída, por meio da Carta das Nações Unidas – CNU, a responsabilidade pela manutenção da paz mundial.

Entretanto, para que a ONU exerça de forma efetiva o papel de mediadora de conflitos por intermédio de seu CS, é necessário que os instrumentos disponibilizados para esse fim, previstos nos Capítulos VI e VII da CNU, sejam eficazes para a preservação da paz.

É nesse esteio que se insere a presente monografia: avaliar a eficácia dos mecanismos de solução de controvérsias previstos nos Capítulos VI e VII da Carta da ONU, por intermédio da análise dos efeitos da atuação do Conselho de Segurança nas guerras do Golfo Pérsico de 1990 e 2003, o que dará ensejo ao debate histórico acerca da efetividade do órgão nos conflitos do passado e do presente.

A relevância e interesse pelo tema reside no fato de que a comunidade internacional está sobressaltada com os acontecimentos ocorridos nos últimos anos, seja nos Estados Unidos da América, na Europa, ou no Oriente Médio. O mundo deseja a paz, porém essa tem sido deixada de lado.

O escopo deste trabalho é analisar e avaliar a eficácia da aplicação dos meios de solução de controvérsias da competência do órgão de maior importância nas Nações Unidas. O objetivo maior, entretanto, é contribuir para a fomentação da paz.

Assim, esta monografia se propõe a, inicialmente, apresentar uma breve visão histórica sobre as Nações Unidas, desde sua antecessora, a Liga das Nações, até sua atual posição no plano internacional. Serão abordadas, também, a estrutura e composição do Conselho de Segurança, fechando, assim o primeiro capítulo.

Prosseguindo, no segundo capítulo serão apresentados os mecanismos de solução de controvérsias previstos nos Capítulos VI da CNU subordinados à atuação do CS, bem como os de competência exclusiva desse órgão, previstos no Capítulo VII do mesmo documento.

Por fim, no terceiro e último capítulo serão rapidamente abordadas as questões da guerra na Carta de São Francisco e da legítima defesa dos Estados, passando então para um estudo de casos, cujos paradigmas serão as guerras do Golfo Pérsico de 1990 e de 2003. Nesse ponto do trabalho, avaliaremos a eficácia da aplicação dos mecanismos de solução de controvérsias propostos nos Capítulos VI e VII da CNU.

Os reflexos políticos da atuação do CS, bem como breves considerações a respeito das propostas de reforma deste órgão serão, ainda, objeto de análise deste estudo.

A metodologia adotada para a produção deste trabalho foi pesquisa bibliográfica, baseada em periódicos históricos e jurídicos e a análise de trabalhos recentes acerca do tema abordado.

# 1. A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E O CONSELHO DE SEGURANÇA

## 1.1 Origens históricas

A Organização das Nações Unidas – ONU nasceu em 25 de junho de 1945, data em foi aprovada, na cidade de São Francisco, Estados Unidos da América - EUA, a Carta das Nações Unidas, a qual propôs como principais objetivos, *in verbis*:

Artigo 1. Os propósitos das Nações Unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou qualquer outra ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidades com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz<sup>1</sup>.

Sessenta anos depois do seu nascimento, a ONU exerce grande influência sobre todo o mundo, seja na manutenção da paz mundial, seja na assistência aos povos economicamente menos privilegiados. Atualmente a Organização conta com 192 membros<sup>2</sup>, porém ao ser constituída contava com apenas 51 representantes.

Para melhor compreensão dos princípios reguladores da ONU, sua importância para a comunidade internacional, bem como sua atual estrutura, será realizada uma breve análise dos fatos históricos que antecederam a sua criação.

### 1.1.1 Liga das Nações: O primeiro passo para a construção da ONU

Em 1919, representantes dos países vencedores da primeira grande guerra reuniram-se em Versalhes para elaborar um tratado de paz (Pacto). Essa Conferência adotou o projeto que criou a Sociedade das Nações - SDN, também conhecida como Liga das Nações. Tratava-se de uma associação intergovernamental, baseada nos princípios da segurança coletiva e da igualdade

---

<sup>1</sup> BRASIL. *Carta das Nações Unidas*. Ministério das Relações Exteriores. Departamento Consular e Jurídico. Divisão de Atos Internacionais. Coleção de atos Internacionais. 1976, p. 48.

<sup>2</sup> O último país a ser admitido como membro pelas Nações Unidas foi o Estado de Montenegro, em 28 de junho de 2006. Cf. NACIONES UNIDAS. Estados Miembros. Disponível em <<http://www.un.org/spanish/aboutun/unmember.htm>>. Acesso em: 25 de nov. de 2008.

entre Estados Soberanos<sup>3</sup>. A SDN foi essencial para que as organizações internacionais passassem a ter maior impacto nas Nações<sup>4</sup>. Surgia, pela primeira vez, uma verdadeira organização internacional com o objetivo específico de manter a paz por meio de mecanismos jurídicos.

A Liga das Nações contou com 32 Estados-Membros originários<sup>5</sup>, contudo outros países foram admitidos posteriormente à sua criação. A SDN classificou os Estados-Membros em três categorias distintas, das quais excluiu, desde logo, os países derrotados na Grande Guerra.

A primeira categoria criada foi a de Estados-Membros originários, ou seja, aqueles que firmaram o Pacto que originou a Organização; a segunda categoria foi a de Estados-Membros convidados, composta por aqueles países que se mantiveram neutros durante a guerra e a terceira categoria foi composta pelos Estados-Membros que foram admitidos na organização após o voto positivo de dois terços da Assembléia. Ao todo, a SDN chegou a contar com a adesão de 60 Estados-Membros em 1935. O Brasil esteve presente na Conferência de Versalhes e compôs a SDN como Estado-Membro originário.

A maior parte dos doutrinadores entende que a alma da Liga das Nações era os 14 pontos de Woodrow Wilson, então presidente dos Estados Unidos, os quais, ainda que recebidos com admiração por algumas potências, foram considerados muito abstratos, visto não contemplar algumas realidades duras do pós-guerra.<sup>6</sup>

Não obstante, foi nos princípios de Wilson que a SDN baseou seu mecanismo de manutenção da paz. O ponto central do Pacto de Versalhes é que “a segurança de um é a segurança de todo”<sup>7</sup> e, nesse liame, todo o fundamento do tratado de paz foi no sentido de solução pacífica dos litígios. Para alcançar esse objetivo, o Pacto invocava a arbitragem como recomendação para solução de

---

<sup>3</sup> SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003, p. 89.

<sup>4</sup> SILVA, Ricardo G. E. do Nascimento e HILDEBRADO, Accioly. *Manual de Direito Internacional Público*. 15ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p. 207.

<sup>5</sup> SEITENFUS, Ricardo. Op. Cit., p. 91.

<sup>6</sup> MOTA, Myrian Becho e BRAICK, Patrícia Ramos. *História das cavernas ao Terceiro Milênio*. 1ª ed. São Paulo: Editora Moderna Ltda, 1997, p. 457.

<sup>7</sup> SEITENFUS, Ricardo. Op. Cit., p. 94

conflitos. Essa característica ficou conhecida, posteriormente, como “política do apaziguamento”.<sup>8</sup>

Foi com a SDN que surgiu, pela primeira vez, a configuração clássica das organizações internacionais.<sup>9</sup> A Liga das Nações era tripartite e seguia, dessa maneira, a composição moderna do Estado. A SDN era composta por uma Assembléia, um Conselho e um secretariado permanente. A esses órgãos foram vinculados outros com a finalidade de auxílio técnico e apoio político.<sup>10</sup>

As reuniões da Assembléia ocorriam anualmente, sempre no mês de setembro, e cada Estado tinha direito a um voto nas deliberações. O Conselho contava, inicialmente, com nove membros, dos quais cinco eram permanentes – Estados Unidos, França, Império Britânico, Itália e Japão. Os demais Estados eram eleitos anualmente pela Assembléia. Porém, a ausência de ratificação do tratado de paz pelo Congresso dos Estados Unidos impediu sua presença na Liga, o que gerou uma vaga de membro permanente no Conselho. Posteriormente, várias foram as reformas introduzidas no Pacto. Em 1926, a Alemanha ingressou no Conselho com uma cadeira de membro permanente. Era a primeira vez que um dos países derrotados na guerra fazia parte da organização.

O Pacto também criou a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI), sediada em Haia, na Holanda. Essa corte era composta por quinze juízes eleitos pela Assembléia da SDN, que seguia as indicações do seu Conselho. A CPJI foi dissolvida oficialmente em dezoito de abril de 1946.<sup>11</sup>

Não obstante o interesse da SDN em solucionar os litígios pacificamente, a organização viveu muitas derrotas. Impulsionados por sentimentos de revanchismo e nacionalismo exacerbado, além dos abalos econômicos sofridos com a *crash* de 1929, que gerou uma crise financeira mundial, os países derrotados na guerra reiniciaram uma sucessão de transgressões ao tratado, para as quais a Liga respondeu somente com algumas advertências. A precariedade da aplicação de

---

<sup>8</sup> MOTA, Myrian Becho e BRAICK, Patrícia Ramos. Op. Cit., p. 511.

<sup>9</sup> SEITENFUS, Ricardo. Op. Cit., p. 95.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 96.

<sup>11</sup> ARAUJO, Luis Ivani de Amorim. *Das Organizações Internacionais*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002, p. 22.

sanções a países transgressores do acordo de paz evidenciava a fragilidade da Liga. Assim, a invasão Alemã sobre o território de Dantzig, em setembro de 1939, foi o estopim para o início da segunda grande guerra e para a total ruína da SDN.

### **1.1.2 A Carta de São Francisco e nascimento da ONU**

Diante da proximidade do fim da Segunda Guerra e ante a iminente vitória contra os países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão), os países aliados (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e União Soviética) viram urgente necessidade em institucionalizar as relações internacionais. Esse novo organismo deveria ser eficaz, e, para isso, teria que contar com as grandes potências, sem, entretanto, comprometer o caráter de universalidade.<sup>12</sup>

Com a finalidade de estabelecer os princípios norteadores desta grande organização, ocorreram várias reuniões entre os Estados interessados, até que em, 1944, em Dumbarton Oaks (Washington), foram elaboradas as “propostas para o estabelecimento de uma Organização Internacional Geral” as quais, modificadas em Yalta, em 1945, serviriam de base à Carta da Organização de São Francisco.<sup>13</sup>

Finalmente, em 26 de janeiro de 1945, na cidade de São Francisco, concretizou-se a assinatura da Carta das Nações Unidas. Esse documento é composto de um preâmbulo e de cento e onze artigos. Além disso, tem como anexo o Estatuto da Corte Internacional da Justiça - CIJ, que é parte integrante deste documento.<sup>14</sup>

A Conferência de São Francisco contou com a presença de 21 Estados americanos, além de representantes europeus, alguns asiáticos e poucos africanos, pois somente a África do Sul, Egito, Etiópia e Libéria eram países independentes.

---

<sup>12</sup> SEITENFUS, Ricardo. Op Cit., p. 112

<sup>13</sup> ARAUJO, Luis Ivani de Amorim. Op. Cit., p. 27.

<sup>14</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Manual de Direito Internacional Público*. 15. ed. rev. e atual. por Paulo Borba Casella. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 210.



### **1.1.2.1 Princípios e finalidades das Nações Unidas**

A descrição dos princípios e objetivos da ONU é apontada desde o preâmbulo da Carta: “Nós, os povos das Nações Unidas, resolvemos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra (...)”.<sup>15</sup> Mas, é no Capítulo I desse documento que se completa a sua formulação.

Foram quatro os objetivos principais perseguidos pelos redatores da Carta:<sup>16</sup>

- a) manutenção da paz e da segurança internacionais;
- b) busca de relações amistosas entre os Estados-Membros;
- c) cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário;
- d) ser um centro de harmonização entre as nações para a efetivação desses objetivos.

Verifica-se, portanto, que a ONU é uma forma de confederação baseada no princípio da igualdade, com a finalidade de solucionar os problemas de interesse da sociedade internacional, por intermédio da cooperação das nações.<sup>17</sup>

Ressalte-se que a manutenção da paz e da segurança internacionais é a finalidade precípua da organização, visto que desde o Preâmbulo da Carta se destaca que um dos seus principais fins consiste na prevenção da guerra.<sup>18</sup>

Ademais, os Estados-Membros deveriam seguir os seguintes princípios para alcançarem os objetivos propostos na Carta da ONU:<sup>19</sup>

- e) igualdade soberana dos membros;
- f) boa-fé no cumprimento das obrigações internacionais;
- g) solução dos conflitos por meios pacíficos;

---

<sup>15</sup> BERTRAND, Maurice. *A ONU*. Tradução: Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995, p. 37.

<sup>16</sup> Cf. BRASIL. *Carta das Nações Unidas*. Op. Cit., artigo 1, parágrafos 1 a 4.

<sup>17</sup> JO, Hee Moon. *Introdução ao Direito Internacional*. 2ª ed., São Paulo: LTr, 2004, p.337.

<sup>18</sup> NASCIMENTO, Blenda Lara Fonseca do. *Solução de Controvérsias Internacionais. Revisão do papel da ONU como pilar da segurança internacional*. 1ª ed., Curitiba: Juruá, 2007, p. 102.

<sup>19</sup> Cf. BRASIL. *Carta das Nações Unidas*. Op. Cit., Artigo 2, parágrafos 1 a 7.

- h) obrigação dos Estados não membros da Organização de cumprir os princípios da ONU;
- i) Não intervenção em assuntos que sejam, essencialmente, da competência interna dos Estados.

### **1.1.2.2 Membros da Organização**

Quanto aos membros, estabelece a Carta de São Francisco que estes podem ser originários ou eleitos. Os membros originários são os 51 Estados que participaram da Conferência de São Francisco e assinaram a Carta, bem como aqueles que previamente firmaram, em 1942, a Declaração das Nações Unidas. Os membros eleitos são aqueles admitidos pela Assembléia-Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança.<sup>20</sup> Atualmente, a ONU conta com aproximadamente duzentos Estados membros, o que representa a quase totalidade das nações do mundo.

Segundo o disposto no artigo 4 da Carta das Nações Unidas, as condições para admissão de um novo Estado na organização seriam, *in verbis*:

Artigo 4. 1. A admissão como membro das Nações Unidas fica aberta a todos os Estados amantes da paz que aceitem as obrigações contidas na presente Carta e que, a juízo da Organização, estiverem aptas e dispostas a cumprir tais obrigações.

2. A admissão de qualquer desses Estados como Membros das Nações Unidas será efetuada por decisão da Assembléia-Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança.<sup>21</sup>

Conclui-se da leitura do artigo que a admissão não depende somente da vontade do país em compor a organização, mas, principalmente, da discricionariedade dos órgãos que avaliarão sua capacidade para compô-la.

Os membros da Organização poderão ser suspensos do exercício dos direitos e privilégios que lhes competem, quando contra eles for levada a efeito qualquer ação preventiva ou coercitiva por parte do Conselho de Segurança. O

---

<sup>20</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 210.

<sup>21</sup> BRASIL. *Carta das Nações Unidas*. Op. Cit., p. 49-50.

mesmo Conselho poderá, posteriormente, restabelecer o exercício desses direitos e privilégios.<sup>22</sup>

Da mesma forma, o artigo 6 da Carta prevê que o Membro das Nações Unidas que houver violado persistentemente os princípios da Carta poderá ser expulso pela Assembléia-Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança.

### **1.1.2.3 Principais órgãos da ONU**

A ONU foi criada com seis órgãos principais, dispostos na Carta, e por outros órgãos subsidiários, que serão criados para cumprir os seus fins. Os seis principais órgãos são: o Conselho de Segurança, o Conselho de Tutela, a Assembléia Geral, o Secretariado, Conselho Econômico e Social e a Corte Internacional de Justiça.

A idéia principal da ONU é que a paz internacional seja mantida por intermédio da cooperação entre os países poderosos, ou seja, eficácia em vez de igualdade. Por esse motivo, o Conselho de Segurança tem mais poder do que a Assembléia-Geral, principalmente no que diz respeito à paz.<sup>23</sup> Há uma preocupação em indicar a Assembléia como órgão de maior destaque, visto todos os Estados-Membros estarem nela representados, mas não há dúvidas sobre a importância superior do Conselho de Segurança.

Por derradeiro, conclui-se que a Organização das Nações Unidas é a maior das organizações políticas do mundo. A cada dia, mais países manifestam interesse em ser parte desse corpo cooperativo, visto que muitos dos grandes problemas mundiais são discutidos e até mesmo solucionados nas reuniões da Assembléia-Geral, ou por meio de medidas tomadas pelo Conselho de Segurança.

É certo que a ONU está longe de ser o ideal de organização mundial, até mesmo porque seria impossível encontrar unanimidade de pensamentos em uma instituição em que estão representados países das mais diferentes culturas, etnias,

---

<sup>22</sup> Cf. BRASIL. *Carta das Nações Unidas*. Op. Cit., artigo 5.

<sup>23</sup> JO, Hee Moon. Op. Cit., p. 340.

religiões, graus de desenvolvimento, língua e formas de governo. Porém, muitos estudiosos afirmam que existência da ONU é uma necessidade internacional, visto que uma quantidade considerável de suas ações tem repercussão em escala mundial, como confirma Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, *in verbis*:

A ONU possui defeitos. É obra humana, logo, não é perfeita. Representa, porém a mais ambiciosa experiência que o ser humano já fez para tentar resolver os conflitos internacionais e promover relações amistosas entre as nações. Tem um considerável acervo de realizações positivas a serviço da humanidade.

(...)

É preciso que a ONU seja valorizada e prestigiada. Hoje ela representa um grande foro onde todos os problemas internacionais graves são discutidos. É um canal permanente de comunicação entre os Estados, por mais tensas que sejam as relações entre eles.<sup>24</sup>

## **1.2 O Conselho de Segurança na Carta das Nações Unidas**

Como dito anteriormente, o objetivo principal da Carta das Nações Unidas é a manutenção da paz e segurança internacionais. Ocorre que, para alcançar esse objetivo, a Carta previu a atuação concorrente entre o Conselho de Segurança, o Secretário-Geral, a Assembléia-Geral e o Tribunal Internacional de Justiça.

Entretanto, o protagonista responsável pela condução desse processo é o Conselho de Segurança. Assim, os demais órgãos institucionais possuem competência subsidiária, porém isenta de subordinação hierárquica.<sup>25</sup>

### **1.2.1 Princípios e finalidades do Conselho de Segurança**

Segundo o disposto na Carta das Nações Unidas, ao Conselho de Segurança cabe, precipuamente, o cumprimento dos princípios estabelecidos na Carta, bem como o estabelecimento e manutenção da paz e segurança

---

<sup>24</sup> MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. A guerra e o conflito no Direito Internacional. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, ano VII, n. 150, p. 8-10, Abr. 2003, p. 10.

<sup>25</sup> LIMA, Caetano Silva. Contribuição da metódica hermenêutico-constitucional à prática decisória do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: TORRENS, Haradja Leite; ALCOFORADO, Mario Sawatini Guedes (orgs.). *A expansão do Direito: Estudos de Direito Constitucional e Filosofia do Direito em homenagem a Willis Santiago Guerra Filho (por duas décadas de docência e pesquisa)*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004. p. 159-174, p. 161.

internacionais. A ele cabe definir e executar as sanções militares contra Estados, nos casos de ameaça ou ruptura da paz, ou ato de agressão, o que o torna detentor de uma espécie de “violência legítima” na esfera internacional.<sup>26</sup> O CS aplica tais sanções por meio de forças armadas colocadas à sua disposição pelos Estados-Membros consoante acordos especiais.

Para conferir maior legitimidade ao trabalho do Conselho de Segurança, a Carta da ONU prevê em seu artigo 25 que “os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do CS, de acordo com a presente Carta”.<sup>27</sup>

Dentre as suas atribuições destacam-se as seguintes: convidar as partes em uma controvérsia a resolvê-la por algum meio pacífico; recomendar procedimentos ou métodos de solução adequados para controvérsias ou situações que possam vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais e determinar a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão e fazer recomendações.<sup>28</sup>

Ressalte-se que o artigo 47. 1 da Carta de São Francisco prevê que a decisões do CS para manter a paz e a segurança internacionais baseadas nos artigos 43 a 48, devem ser aconselhadas e assistidas por uma Comissão de Estado-Maior, o qual será responsável pela direção estratégica de todas as forças armadas colocadas à disposição do Conselho. Ocorre que essa Comissão até hoje não foi formada, o que torna difícil, segundo entendimento do Tribunal Internacional de Justiça, a tomada de qualquer decisão com base nesses artigos.<sup>29</sup>

Muito, porém, se discute acerca da imparcialidade das decisões do Conselho, pois, segundo alguns autores, dentre estes Hans Kelsen, um órgão executivo como o Conselho de Segurança não poderia acumular funções jurisdicionais como, por exemplo, a de analisar se determinada atitude de um Estado

---

<sup>26</sup> SOUSA, Mônica Teresa Costa. A Organização das Nações Unidas: uma breve análise das estruturas de ações atuais. *BuscaLegis*. Disponível em: <[www.buscalegis.cj.ufsc.br](http://www.buscalegis.cj.ufsc.br)>. Acesso em 11 abr. 2005.

<sup>27</sup> Cf. BRASIL. *Carta das Nações Unidas*. Op. Cit., artigo 25.

<sup>28</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 215.

<sup>29</sup> LIMA, Caetano Silva. Contribuição da metódica hermenêutico-constitucional à prática decisória do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: Op. Cit., p. 167.

pode ser considerada como infração na ordem internacional.<sup>30</sup> As prerrogativas e competências afetas ao Conselho estão previstas nos capítulos V, VI e VII da Carta.

### **1.2.2 Composição**

O Conselho de Segurança era composto, inicialmente, de onze membros, dos quais cinco permanentes (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Rússia e China) e seis eleitos pela Assembléia-Geral para um prazo de um ano e sem a possibilidade de reeleição para o período subsequente.

Contudo, em 1963, a composição do CS foi modificada e esse órgão passou a ter dez membros não-permanentes, além dos cinco permanentes que já existiam. É fácil perceber que a cúpula formada pelos membros permanentes é composta pelos vencedores da segunda Grande Guerra.<sup>31</sup>

Os membros não-permanentes são eleitos periodicamente pela Assembléia-Geral com base no artigo 23, parágrafo 1, da Carta, tendo em vista, principalmente “a contribuição dos membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para outros propósitos da Organização e também a distribuição geográfica eqüitativa”.<sup>32</sup>

O mandato do membro não-permanente é de dois anos. Atualmente, dos dez lugares existentes, cinco são destinados aos países Afro-asiáticos, dois vão para a América-Latina, um para a Europa Oriental e dois para Europa ocidental e demais países.

O Conselho de Segurança reúne-se periodicamente, podendo fazê-lo fora da sede da organização.

Devido a convergência de poderes em relação aos membros permanentes do CS, há intenso movimento para que esse órgão seja novamente ampliado e

---

<sup>30</sup> Kelsen et la securité colletive, Paris, LGDJ, 1995, 121p. especialmente as pp. 57-58 apud SEITENFUS, Ricardo. Op. Cit. p. 127.

<sup>31</sup> SOUSA, Mônica Teresa Costa. Op. Cit.

<sup>32</sup> BRASIL. *Carta das Nações Unidas*. Op. Cit., p. 54.

contemple algum critério de representação regional efetivo, bem como um grau maior de transparência e democracia.

### **1.2.3 O processo de votação e o poder de veto**

Cada membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas tem direito a apenas um voto nas decisões.

As decisões do Conselho são tomadas pelo voto afirmativo de nove de seus Membros, quando se trata de questões processuais; e pelo voto afirmativo de nove membros, com a inclusão, entre estes, de todos os membros permanentes, em todos os outros assuntos.<sup>33</sup> Trata-se do chamado poder de veto.

Quando houver dúvidas se a natureza da demanda é processual ou não, esta preliminar será levada para votação no Conselho e será votada antes de ser discutido o mérito da questão. Neste caso, fala-se em poder de duplo veto, pois os membros permanentes se manifestam tanto na avaliação para verificar se diz respeito ou não de uma questão de procedimento, como na efetiva análise do mérito da causa posta em discussão.

Sobre esta prática, assevera Luiz Ivani de Amorim Araújo, *in verbis*:

Examinando imparcialmente o inciso 3º do artigo 27 da Carta, chega-se à conclusão que a prática do veto impede que o Conselho de Segurança tome qualquer medida contra uma potência que nele tenha acento, mesmo que essa potência ponha em perigo a paz e a segurança internacionais.<sup>34</sup>

Diante da impossibilidade de consenso entre as potências de formações ideológicas distintas, a regra da unanimidade entre os membros permanentes foi responsável pela paralisia que predominou nessa instância durante a guerra fria.

Com a finalidade de combater o uso abusivo do veto nesse período, a Assembléia-Geral, em 3 de novembro de 1950, aprovou a resolução denominada “União para a Paz”. A resolução prevê que nove membros do Conselho de Segurança ou a maioria dos Estados-membros da ONU convoque a Assembléia a

<sup>33</sup> Cf. BRASIL. *Carta das Nações Unidas*. Op. Cit., artigo 27.

<sup>34</sup> ARAUJO, Luis Ivani de Amorim. Op. Cit., p. 38.

fim de que esta assuma as responsabilidades por operações para manutenção da paz, reservadas pela Carta ao Conselho de Segurança.<sup>35</sup>

A corrente que defende a atual estrutura do Conselho de Segurança argumenta que o veto não é um instrumento de poder, mas simplesmente uma manifestação de responsabilidade. Segundo os defensores do “veto”, somente dessa forma pode-se assegurar uma ação imediata e eficaz, conforme previsto no artigo 24.1 da Carta. Ou seja, mesmo que determinada ação não represente manifestação da maioria ou da justiça, ela estará eivada de um indispensável elemento: a celeridade.<sup>36</sup>

Tem-se entendido, desde os primeiros anos da ONU que a abstenção de membro permanente na votação não constitui veto, e tal prática veio a ser legalmente reconhecida pela Corte Internacional de Justiça em 1971.<sup>37</sup>

Outra característica interessante, porém nada democrática, do Conselho de Segurança é a decisão diferenciada em duas instâncias. A primeira decisão, tomada em caráter reservado por EUA, França e Inglaterra, é chamada de instância P3 e sintetiza a posição ocidental. A segunda decisão, esta sim, da totalidade do CS, é chamada instância P5. Há, portanto, dois momentos decisórios, 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.<sup>38</sup>

Entre as duas categorias de membros que compõem o Conselho de Segurança (permanentes e não-permanentes) há consideráveis diferenças. Porém, a mais notória é, sem dúvida, a questão do direito ao veto.

Diante disso, pode-se afirmar que a ONU, apesar de ser baseada no princípio da soberana igualdade de todos os seus membros, grandes e pequenos, é dirigida por um pequeno grupo (as cinco potências) que dispõem do discutível direito

---

<sup>35</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 221.

<sup>36</sup> SEITENFUS, Ricardo. Op Cit., p. 129.

<sup>37</sup> JO, Hee Moon. Op. Cit., p. 344.

<sup>38</sup> SEITENFUS, Ricardo. Op Cit., p. 127.



de veto e, por consequência, detém o comando da organização. Em última instância, os membros permanentes do CS decidem sobre a paz e a guerra no mundo.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> ARAUJO, Luis Ivani de Amorim. Op. Cit., p. 116.

## 2. MECANISMOS DE SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS PREVISTOS NA CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS SUBORDINADOS À ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA

A Corte de Haia, cerca de oitenta anos atrás, conceituou o termo conflito ou litígio internacional como sendo todo “desacordo sobre certo ponto de direito ou de fato”, toda “contradição ou oposição de teses jurídicas ou de interesses entre dois Estados”. Esse conceito bastante amplo ressalta a idéia que a controvérsia internacional não é necessariamente um ataque armado ou uma ocupação territorial, mas pode consistir, por exemplo, em mera diferença quanto ao entendimento do significado de certa norma expressa em tratado que vincule dois países.<sup>40</sup>

Não obstante a linguagem empregada pela Corte de Haia referir-se à controvérsia internacional de maior freqüência, ou seja, aquela que se estabelece entre dois Estados soberanos, é importante lembrar que grupos de Estados ou até mesmo organizações internacionais podem se envolver em situações conflituosas.<sup>41</sup>

De qualquer forma, é interesse, principalmente dos Estados, empenhar-se para tentar impedir que surjam conflitos entre eles e, quando isto não for possível, procurar resolver tais conflitos por meios amistosos.

Verifica-se, pela leitura da Carta da ONU, que esta tem como um de seus propósitos conservar a paz e a segurança entre os Estados, daí derivando que os seus Membros deverão solucionar suas demandas por meios pacíficos e em concordância com os princípios de justiça e do direito das gentes (Direito Internacional), empenhando-se, igualmente, a esquivar-se em suas relações internacionais a ameaçar ou a usar a força contra os demais.<sup>42</sup>

Porém, caso todos os esforços para solução pacífica da controvérsia fracassem e se verifique que a situação está se tornando um caso de ameaça à paz, o Conselho de Segurança poderá, além de fazer recomendações às partes litigantes, decidir sobre as medidas a serem tomadas para a solução da questão.

---

<sup>40</sup> REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso elementar*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 327.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 327.

<sup>42</sup> ARAUJO, Luis Ivani de Amorim. *Op. Cit.*, p. 112.

Caso essas decisões não sejam respeitadas, os Estados estarão passíveis de sanções, como, por exemplo, o rompimento das relações diplomáticas.<sup>43</sup>

Nos capítulos VI e VII da Carta da ONU estão descritos os meios para os quais o Conselho de Segurança poderá recorrer para melhor atuar nas controvérsias, seja por solicitação das próprias partes, seja para assegurar a paz e a segurança internacionais.

Como dito anteriormente, os Estados não apenas podem, como devem tentar solucionar suas desinteligências pelos meios mais pacíficos possíveis, sem que seja necessário acionar o Conselho de Segurança. Entretanto, é importante ressaltar tratar-se de competência exclusiva do Conselho da ONU a aplicação dos métodos coercitivos de solução de controvérsias previstos no Capítulo VII da Carta.

### **2.1 O Conselho de Segurança e os meios pacíficos de solução de controvérsias previstos no Capítulo VI da Carta da ONU**

Em primeiro lugar, depreende-se da leitura dos artigos 33 e 37 da Carta da ONU que, antes da atuação do Conselho de Segurança, as partes em uma controvérsia deverão unir esforços para resolver a questão por qualquer meio pacífico como, por exemplo, negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico à escolha das partes,<sup>44</sup> desde que o método empregado seja eficaz na solução do conflito. Em outras palavras, quem atua, antes de tudo, são os próprios Estados envolvidos na controvérsia.

Assim, quando os Estados não conseguirem, *de per se*, alcançar a solução da questão, será no capítulo VI da Carta das Nações Unidas que se verificará o procedimento a ser adotado pelo Conselho de Segurança (principal responsável pela manutenção da paz) quando o órgão for solicitado ou entender conveniente sua intervenção. Nota-se que, inicialmente, o CS poderá exortar as partes a recorrerem a meios amistosos, da mesma forma que poderá investigar sobre uma “controvérsia”

---

<sup>43</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 14. ed. rev. amp. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. v. 2, p. 1388.

<sup>44</sup> Cf. BRASIL. *Carta das Nações Unidas*. Op. Cit., artigo 33.

ou uma “situação” suscetível de provocar atritos internacionais, a fim de determinar se a continuação da controvérsia ou da situação<sup>45</sup> poderá vir a constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança entre as nações.

Qualquer membro das Nações Unidas poderá solicitar a atenção do Conselho de Segurança ou da Assembléia Geral para uma controvérsia ou situação. Da mesma forma também poderá fazer qualquer Estado que não seja membro das Nações Unidas com relação a qualquer controvérsia em que figure como parte, contanto que aceite, previamente, no tocante ao caso, as obrigações de solução pacífica contidas na Carta.<sup>46</sup>

A Assembléia-Geral poderá intervir em assuntos que envolvam manutenção da paz, porém, se limitará à possibilidade de discutir o caso e de apresentar recomendações ao Estado ou Estados interessados ou ao Conselho de Segurança. Contudo não é lícito à AG fazer qualquer recomendação a esse respeito enquanto o CS estiver discutindo o assunto, salvo se isso lhe for solicitado pelo próprio CS.

Em qualquer fase da controvérsia ou da situação ameaçadora, o Conselho de Segurança poderá recomendar procedimentos ou métodos de solução apropriados, mas, ao fazer tais recomendações, deverá ter em consideração que as controvérsias de caráter jurídico devem, em regra, ser submetidas pelas partes à Corte Internacional de Justiça, de acordo com as disposições do respectivo Estatuto.<sup>47</sup>

As partes, caso não consigam chegar a acordo por qualquer outro meio pacífico, deverão submeter a controvérsia ao Conselho de Segurança, que recomendará os métodos ou as condições que lhe parecerem apropriadas para a solução e poderá, inclusive, caso entenda pertinente, atuar de modo coercitivo.

---

<sup>45</sup> A Carta da ONU utiliza os termos “controvérsia” e “situação”, contudo não traz uma definição sistemática sobre o que seria cada um deles. Celso D. de Albuquerque Mello esclarece que a “controvérsia” é um conflito entre Estados, no qual há recíprocas acusações e defesas, bem como tem partes definidas. A “situação” é um conflito que não se definiu e no qual ainda não existem partes bem definidas. A qualificação em controvérsia ou situação é feita pelo próprio Conselho de Segurança. Nas controvérsias o Estado parte não vota.

<sup>46</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 218.

<sup>47</sup> Ibidem, p. 218.

Os meios pacíficos de solução de controvérsias internacionais podem ser classificados em diplomáticos, jurídicos e políticos. A classificação não é pacífica entre os doutrinadores. Os meios de caráter político não deixam de ser diplomáticos, identificam-se entre si e distinguem-se dos meios jurisdicionais pelo fato de faltarlhes um compromisso elementar com o primado do direito.<sup>48</sup>

### ***2.1.1 Meios diplomáticos de solução de litígios***

Como dito anteriormente, os meios diplomáticos e os meios políticos confundem-se, contudo esta forma de separação facilita a compreensão quando for analisada a atuação das organizações internacionais.

#### ***2.1.1.1 Negociações diplomáticas diretas***

Negociações diplomáticas diretas são o meio mais usual e, geralmente, o de melhores resultados para a solução de divergência entre Estados. É a forma mais simples, pois nada mais é do que a busca de entendimento direto entre os litigantes.

Os desacordos resolvem-se mediante negociação entre os contendores, sem que terceiros intervenham. Essas negociações variam segundo a gravidade do problema. Nos de menos complexidade basta, na maioria das vezes, um entendimento verbal entre a missão diplomática e Ministério das Relações Exteriores local. Nos casos mais graves, a solução poderá ser alcançada mediante entendimento entre altos funcionários dos dois governos, os quais podem ser os próprios Ministros das Relações Exteriores. Quando as partes, mutuamente, transigem em suas pretensões, ou quando uma delas reconhece a validade das razões da outra, as negociações terão alcançado êxito.

Segundo Celso D. de Albuquerque Mello, esse modo de solução somente funciona de modo pleno quando os Estados em negociação possuem a equivalência de forças, caso contrário os pequenos ficam nas mãos dos grandes, porém, as

---

<sup>48</sup> REZEK, José Francisco. Op. Cit., p. 330.

negociações diplomáticas diretas têm sido muito utilizadas por se tratarem de uma “via discreta”.<sup>49</sup>

### **2.1.1.2 Bons ofícios**

Cuida-se de entendimento direto entre os contendores, entretanto facilitado pela ação amistosa de um terceiro. Este, o chamado prestador de bons ofícios, é um sujeito de direito internacional, ou seja, um ou mais Estados ou organização internacional. O apoio para a solução do litígio é meramente instrumental, isto é, o terceiro não propõe a solução para o conflito, nem observa as razões dos contendores, limita-se apenas a aproximar as partes e proporcionar um campo neutro para a negociação. Os bons ofícios são, em geral, oferecidos pelo ente interessado na solução do litígio, ou seja, pelo terceiro, mas, podem, também, ser solicitados por uma ou ambas as partes em controvérsia. Hildebrando Accioly ressalta que “o oferecimento de bons ofícios não constitui ato inamistoso, tampouco a sua recusa”.<sup>50</sup>

Os bons ofícios foram regulamentados em 1936 na Conferência Pan-Americana de Buenos Aires, no tratado interamericano sobre bons ofícios e mediação. Esta convenção previa a criação de uma lista de cidadãos eminentes indicados pelas “virtudes” e “competência jurídica”.<sup>51</sup>

### **2.1.1.3 Serviços amistosos**

São prestados sem aspecto oficial por diplomata, via de regra, designado pelo governo para essa missão, com a finalidade de se alcançar resultado satisfatório sem a necessidade de maiores movimentações e sem chamar a atenção da opinião pública.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op. Cit., p. 1385.

<sup>50</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 441.

<sup>51</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op. Cit., p. 1386.

<sup>52</sup> HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de Direito Internacional Público*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2004, p. 215.

#### **2.1.1.4 Sistema de consultas**

Accioly assim define o sistema de consultas, *in verbis*:

A consulta, como método de solução pacífica de controvérsias, pode ser definida como uma troca de opiniões, entre dois ou mais governos interessados direta ou indiretamente num litígio internacional, no intuito de alcançarem uma solução conciliatória.<sup>53</sup>

Verifica-se, portanto, que no caso da consulta, não há intervenção substancial ou sequer instrumental de terceiro. As partes consultam-se mutuamente sobre seus desacordos e o fazem, normalmente, em encontros periódicos previamente combinados. Nesses encontros os Estados trarão à mesa suas reclamações mútuas, acumuladas durante o período, e buscarão solucionar suas divergências à base do diálogo direto e programado.<sup>54</sup>

O sistema de consultas se desenvolveu com maiores proporções no continente americano. No seio da Organização dos Estados Americanos - OEA existe a institucionalização desse sistema em um dos seus órgãos, o que lhe confere, assim, caráter importantíssimo como meio de solução pacífica de controvérsia e também como de meio de cooperação pacífica internacional, o que concerne em um processo rápido, em conjunto, de problemas de natureza urgente e de interesse comum para os Estados-membros da OEA.<sup>55</sup>

#### **2.1.1.5 Congressos e conferências**

Quando a matéria ou o assunto em litígio interessa a diversos Estados, ou quanto se tem em vista a solução de um conjunto de questões sobre as quais existe divergências, recorre-se a um Congresso ou a uma Conferência.<sup>56</sup> As negociações em um Congresso às vezes facilitam a obtenção de um acordo tendo em vista que os seus debates são públicos e a opinião pública acaba pressionando para esse fim. Ocorre, porém, que, conforme assere Celso D. de Albuquerque Mello, muitas vezes as Conferências entre chefes de Estados apresentam alguns inconvenientes, tais

<sup>53</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 443.

<sup>54</sup> REZEK, José Francisco. Op. Cit., p. 330.

<sup>55</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 443-4.

<sup>56</sup> REZEK, José Francisco. Op. Cit., p.

como, por exemplo, as desavenças pessoais, a falta de um objetivo preciso para a reunião, a ausência de especialistas e etc.<sup>57</sup>

### **2.1.1.6 Mediação**

Tal como acontece no caso dos bons ofícios, a mediação importa o envolvimento de terceiro no conflito. Entretanto, a atuação do terceiro não é só instrumental, mas é participativa, porque toma conhecimento das razões de cada Estado e propõe uma forma de término do conflito.<sup>58</sup>

A mediação se distingue da arbitragem, uma vez que a opinião do mediador não é obrigatória, enquanto a decisão arbitral o é.<sup>59</sup>

Assim como nos bons ofícios, a mediação pode ser oferecida ou solicitada. A oferecida é a mais comum, porém o oferecimento, bem como a recusa não são considerados atos inamistosos. A mediação pode ser, quanto ao número de Estados que a exercem, individual ou coletiva. Ela se apresenta, também, como facultativa ou obrigatória. A regra é que seja facultativa, mas algumas convenções internacionais proibiam a guerra antes do recurso à mediação o que acabou por consagrar sua obrigatoriedade.<sup>60</sup>

A mediação é uma extensão do processo de negociação, portanto o mediador há de contar, antes de tudo, com a confiança das partes envolvidas. Conforme afirma Francisco Rezek, “não existe mediação à revelia de uma das partes”.<sup>61</sup>

Vale lembrar que, conforme previsto na Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança pode exercer função mediadora, ou seja, além de recomendar, ele pode, por iniciativa própria, agir nesse sentido.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op. Cit., p. 1385.

<sup>58</sup> Ibidem, p. 1387.

<sup>59</sup> Ibidem, p. 1387

<sup>60</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op. Cit., p. 1387.

<sup>61</sup> REZEK, José Francisco. Op. Cit., p. 334.

<sup>62</sup> Cf. BRASIL. *Carta das Nações Unidas*. Op. Cit., artigo 33, parágrafo 2.



É importante ressaltar que basta uma das partes rejeitar a solução proposta pelo mediador para que essa via de entendimento pacífico não alcance o fim esperado, visto não ser obrigatória a solução oferecida pelo mediador.

### **2.1.2 Meios políticos de solução de controvérsias**

Os meios políticos de solução de controvérsias se resumem, basicamente, na atuação das organizações internacionais, sejam elas as Nações Unidas, sejam as organizações regionais.

Verifica-se que, no âmbito das Nações Unidas, os órgãos responsáveis para esse fim são o Conselho de Segurança e a Assembléia-Geral. Normalmente o Conselho de Segurança merece a preferência dos litigantes por estar permanentemente acessível,<sup>63</sup> haja vista que a Assembléia-Geral se reúne apenas durante um período do ano. Além disso, o CS conta com meios eficazes de ação, caso decida agir imediatamente.

Sabe-se que ambos os órgãos têm competência para expedir recomendações a respeito dos litígios apresentados, porém, sabe-se, também, que em caso de ameaça à paz só o Conselho de Segurança tem o poder de agir preventiva ou corretivamente, valendo-se até mesmo da força militar que os membros da ONU mantêm à sua disposição.

O foro político representado pelo Conselho de Segurança da ONU possui indiscutível mérito com desaguadouro de tensões internacionais, e só a publicidade assegurada por sua consagração a certo litígio contribui grandemente com a causa da paz, na medida em que fomenta uma consciência crítica na opinião pública e dá ensejo à manifestação construtiva dos Estados neutros.<sup>64</sup> Contudo, existem limitações que impedem uma maior eficácia das soluções emanadas do Conselho. Uma delas é a difícil conjugação favorável das forças políticas que compõem o Conselho de Segurança, especialmente as potências que detêm o poder de veto.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> HUSEK, Carlos Roberto. Op. Cit., p. 219.

<sup>64</sup> REZEK, José Francisco. Op. Cit., p. 338.

<sup>65</sup> Ibidem, p.338.

Outra limitação é o preceito figurado no artigo 2, parágrafo 7, da Carta das Nações Unidas, *in verbis*:

Art. 2. A Organização e seus membros, para a realização dos propósitos mencionados no art. 1, agirão de acordo com os seguintes princípios:

(...)

7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependem essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta: este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.<sup>66</sup>

A norma transcrita tem sido argumento justificativo para uma série de atitudes de indiferença ou rebeldia ante as recomendações pacificadoras do Conselho de Segurança. Tal posicionamento dos Estados somente confirma a proposição doutrinária segundo a qual os meios políticos, na mesma linha que os diplomáticos, não produzem soluções legalmente obrigatórias para as partes em conflito.<sup>67</sup>

De qualquer forma, e a despeito do risco que esse procedimento faria incorrer um Estado militarmente modesto, a desobediência a uma recomendação do Conselho de Segurança ou da Assembléia-Geral das Nações Unidas não configura um ato ilícito, como seria, por exemplo, a desobediência a uma decisão arbitral ou judiciária.<sup>68</sup>

É de se assinalar que, não obstante a Assembléia-Geral tenha competência somente para fazer recomendações, ela tem criado comissões de bons ofícios e indicado mediadores, tendo, inclusive, o Secretário-Geral, exercido, em alguns casos, a função de mediador.

As organizações como a Liga dos Estados Árabes e a Organização dos Estados Americanos - OEA têm mecanismos análogos aos das Nações Unidas para solução pacífica de controvérsias entre seus integrantes e que, evidentemente, poderão ser acionados, como meios políticos, antes de chegar à ONU. Entretanto,

<sup>66</sup> BRASIL. *Carta das Nações Unidas*. Op. Cit., p. 49.

<sup>67</sup> REZEK, José Francisco. Op. Cit., p. 338.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 338.

esses mecanismos não operam sobre os conflitos que oponham um membro de entidade regional a um Estado que lhe seja estranho.<sup>69</sup>

### **2.1.3 Meios jurisdicionais de solução de controvérsias**

Jurisdição, segundo define Francisco Rezek, “é foro especializado e independente que examina litígios à luz do direito e profere decisões obrigatórias”.<sup>70</sup>

Os meios jurisdicionais, segundo dispõe a doutrina dominante, compreendem a solução judicial e a arbitragem.

#### **2.1.3.1 Solução judicial**

Carlos Husek assere que “a solução judicial decorre da submissão da questão a um tribunal preexistente, só se referindo aos conflitos de caráter jurídico”.<sup>71</sup>

Os tribunais e as cortes internacionais são entidades judiciárias permanentes, compostas por juízes independentes, cuja função é o julgamento de conflitos internacionais e têm como base o direito internacional, de conformidade com um processo preestabelecido e cujas sentenças são obrigatórias para as partes.<sup>72</sup>

Em princípio, as questões são submetidas aos tribunais internacionais permanentes pelos próprios Estados, mas Hildebrando Accioly afirma que “nada impede que uma ou ambas as partes sejam organizações internacionais”.<sup>73</sup>

Aos poucos, novos tribunais internacionais permanentes vão surgindo com o objetivo de equacionar ampla gama de problemas, podendo-se mencionar os tribunais de caráter universal e os de natureza regional.<sup>74</sup>

---

<sup>69</sup> REZEK, José Francisco. Op. Cit., p. 339.

<sup>70</sup> Ibidem, p. 340.

<sup>71</sup> HUSEK, Carlos Roberto. Op. Cit., p. 217.

<sup>72</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 447.

<sup>73</sup> Ibidem, p. 447.

O Conselho de Segurança pode, conforme prevê a Carta das Nações Unidas, fazer recomendações em qualquer fase de uma controvérsia que constitua ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão,<sup>75</sup> mas as discussões de caráter jurídico devem ser submetidas, em regra, à Corte Internacional de Justiça - CIJ, segundo dispõe o artigo 36, parágrafo 3, do mesmo documento.

Os preceitos acima devem ser visto em conjunto com o artigo 36, parágrafo 2, do Estatuto da CIJ, que contém a definição do que seja uma controvérsia jurídica:

Artigo 36 (...).

2. Os Estados-partes neste presente Estatuto poderão, em qualquer momento, declarar que reconhecem como obrigatória, *ipso facto* e sem acordo especial, em relação a qualquer outro Estado que aceite a mesma obrigação, a jurisdição da Corte em todas as controvérsias de ordem jurídica que tratem sobre:

- a. a interpretação de um tratado;
- b. qualquer questão de direito internacional;
- c. a existência de qualquer feito que, se verificado, constituiria violação de um compromisso internacional; e
- d. a natureza ou extensão da reparação devida pela ruptura de um compromisso internacional.<sup>76</sup>

A Corte Internacional de Justiça - CIJ é antecessora da Corte Permanente de Justiça Internacional - CPIJ e é chamada freqüentemente de "Corte Mundial". A CIJ tem sede em Haia e é um dos seis principais órgãos da ONU, entretanto, goza de independência no sistema da Organização. O Estatuto da CIJ está anexado à Carta de São Francisco e todos os membros das Nações Unidas podem tomar parte do Estatuto.

As duas funções básicas da CIJ são, em primeiro lugar, solucionar as disputas legais conforme o Direito Internacional e, em segundo lugar, dar opiniões consultivas sobre questões legais apresentadas na sua pauta.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> PINTO, Alexandre Evaristo. Solução pacífica de conflitos internacionais. *JusNavegandi*. Teresina, a.6, n. 59, out. 2002. Disponível em <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3338>>. Acesso em: 11 abr. 2005.

<sup>75</sup> Cf. BRASIL. *Carta das Nações Unidas*. Op. Cit., artigo 33, parágrafo 1 e artigo 36.

<sup>76</sup> BRASIL. *Carta das Nações Unidas*. Op. Cit., p. 83-84.

<sup>77</sup> PINTO, Alexandre Evaristo. Op. Cit.

A CIJ é composta por quinze juízes, todos efetivos, com mandato de nove anos e permitida a reeleição. Cinco eleitos a cada três anos. Elegem-nos, em voto separado, a Assembléia-Geral e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Estatuto esclarece que serão eleitos “sem atenção à sua nacionalidade”; mas na prática a Assembléia-Geral e o Conselho de Segurança, ao efetuarem a eleição, buscam ater-se às indicações dos cinco grandes grupos da ONU, que, por sua vez, levam em consideração a nacionalidade do candidato.<sup>78</sup>

O Estatuto não proíbe que um juiz participe de julgamento de questão em que o país de sua nacionalidade seja parte. Todavia, a outra parte pode requerer a convocação de um candidato não eleito, inclusive de sua nacionalidade, para ser empossado como juiz a participar do julgamento, deixando o cargo em seguida.<sup>79</sup>

O Estatuto da Corte Internacional de Justiça consta de 70 artigos, quase todos baseados no Estatuto da antiga CPIJ. Houve ainda a preocupação de ser mantida a numeração dos artigos, o que permite a solução de continuidade na jurisprudência da Corte.<sup>80</sup>

A Corte está sediada na Holanda, Haia, e funciona de forma permanente.

De acordo com o que dispõe o artigo 60 do Estatuto da CIJ, “a sentença será definitiva e inapelável”<sup>81</sup>, ou seja, possui caráter obrigatório. Uma revisão só poderá ser feita em razão da descoberta de algum fato suscetível de exercer influência decisiva. Todavia, seu caráter irrecorrível não exclui a possibilidade de embargos declaratórios, que, nesse caso, levam o nome de “pedido de interpretação”. Quanto à obrigatoriedade da decisão, seu fundamento também costuma ser, em última análise, o princípio *pacta sut servanda*.<sup>82</sup>

A Corte Internacional de Justiça, além da faculdade de resolver conflitos, possui faculdade consultiva, oportunidade em que dará parecer sobre questões jurídicas a pedido da Assembléia-Geral ou do Conselho de Segurança. O indivíduo

---

<sup>78</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 448.

<sup>79</sup> PINTO, Alexandre Evaristo. Op. Cit.

<sup>80</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 448.

<sup>81</sup> Cf. BRASIL. *Carta das Nações Unidas*. Op. Cit., anexo, Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

<sup>82</sup> REZEK, José Francisco. Op. Cit., p. 353.

não pode acionar a CIJ, somente Estados e as entidades especializadas, estas para solicitar pareceres.<sup>83</sup>

Em princípio, a solução de controvérsias internacionais por intermédio da CIJ tem a vantagem de envolver o Conselho de Segurança na implementação do acórdão.<sup>84</sup>

A Corte de Haia não é o único foro judiciário internacional em funcionamento. Além dos Tribunais penais, que julgam indivíduos por crimes definidos no Direito Internacional, diversas outras cortes, ora de âmbito regional, ora especializadas em razão da matéria, atuam na cena internacional. Todos esses organismos são avulsos e independentes. Não há, no plano internacional, uma hierarquia judiciária como a existente no interior de cada Estado.<sup>85</sup>

### **2.1.3.2 Arbitragem**

Accioly conceitua a arbitragem da seguinte forma:

A arbitragem pode ser definida como o meio de solução pacífica de controvérsias entre Estados por uma ou mais pessoas livremente escolhidas pelas partes, geralmente através de um compromisso arbitral que estabelece as normas a serem seguidas e onde as partes contratantes aceitam, de antemão, a decisão a ser tomada.<sup>86</sup>

Nesse contexto, Francisco Rezek afirma que a arbitragem trata-se de “um mecanismo jurisdicional não judiciário”.<sup>87</sup> Isso porque o foro arbitral não tem permanência ou profissionalidade. Sua atividade não é constante no interior de um foro a todo tempo aberto a qualquer demanda que possa surgir entre dois indivíduos ou instituições. Ao contrário, o árbitro é escolhido *ad hoc* pelas partes litigantes, como já dito anteriormente, que, na presença do conflito, vestem-no da função jurisdicional para o fim transitório e único de decidir aquela exata matéria.<sup>88</sup>

---

<sup>83</sup> HUSEK, Carlos Roberto. Op. Cit., p. 218.

<sup>84</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 449.

<sup>85</sup> REZEK, José Francisco. Op. Cit., p. 355.

<sup>86</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 454.

<sup>87</sup> REZEK, José Francisco. Op. Cit., p. 340.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 340.

As controvérsias são, essencialmente, de natureza jurídica, mas também podem assumir o caráter político.

As principais características da arbitragem são: a) acordo de vontades das partes para fixação do objeto do litígio e o pedido de sua solução a um ou mais árbitros; b) a livre escolha destes; c) a obrigatoriedade da decisão.<sup>89</sup>

A arbitragem se distingue dos bons ofícios, da mediação e da conciliação, no sentido de que a decisão arbitral é obrigatória para as partes, ao contrário do que ocorre nos mencionados meios de solução pacífica de controvérsias internacionais, cujas decisões nada mais são do que simples recomendações sem obrigatoriedade.<sup>90</sup>

O acordo de vontades para a entrega da uma controvérsia à decisão arbitral traduz-se em um “compromisso”, que é o documento por meio do qual se submete uma questão à arbitragem. O “compromisso” define a matéria da controvérsia, designa os árbitros, indicando-lhes os poderes, e contém a promessa formal de aceitação, respeito e execução da futura sentença arbitral.<sup>91</sup>

A arbitragem pode ser voluntária ou obrigatória. O primeiro caso é o da livre instituição de um juízo arbitral, por acordo ocasional das partes litigantes, para a solução da divergência surgida entre elas. O segundo caso ocorre em consequência do ajuste prévio, entre os litigantes, para a entrega do litígio a uma solução arbitral.<sup>92</sup> Em qualquer dos casos a arbitragem resulta de algum acordo que a tenha estipulado.

Três tipos de arbitragem tornaram-se conhecidos na história: a realizada por chefes de Estado; a realizada por comissões mistas e a realizada por tribunal específico. Esta última resulta de um aperfeiçoamento das comissões mistas. A maioria dos juízes não é nacional dos Estados contratantes.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 454.

<sup>90</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op. Cit., p. 1402.

<sup>91</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 455.

<sup>92</sup> Ibidem, p. 460.

<sup>93</sup> HUSEK, Carlos Roberto. Op. Cit., p. 216.

Trata-se de princípio fundamental da arbitragem a livre escolha dos árbitros. Em regra, a sua designação é feita no compromisso, mas nada impede que as partes prefiram confiar a designação individual dos árbitros a uma ou mais pessoas por elas próprias escolhidas para esse fim.<sup>94</sup>

A sentença arbitral é definitiva. Dela não cabe recurso, visto que o árbitro não se inscreve em um poder específico, como aquele das ordens jurídicas internas, assim sendo, proferida a sentença arbitral, o árbitro se desincumbe do encargo jurisdicional que assumira *ad hoc*, cabendo às partes a execução fiel da sentença.<sup>95</sup>

Não obstante, é sempre possível que uma das partes, ou ambas, dirijam-se de novo ao árbitro pedindo-lhe que esclareça alguma ambigüidade, omissão ou contradição existente na sentença. Isto, no plano internacional, tem recebido o nome de “pedido de interpretação” e correspondo aos embargos declaratórios do direito processual brasileiro e, tal como estes, não configura um recurso em sentido próprio.<sup>96</sup>

É possível também que uma das partes acuse de nulidade a sentença arbitral, para eximir-se de cumpri-la, imputando ao árbitro uma falta grave com dolo ou corrupção, ou simplesmente falando em abuso ou desvio de poder.<sup>97</sup>

O resultado da arbitragem é, na verdade, uma decisão de índole jurisdicional, rigorosamente obrigatória. Deixar de cumpri-la significa incorrer em ato ilícito, não em mera deselegância ou imprudência. O fundamento dessa obrigatoriedade reside no fato de as partes terem pactuado previamente um compromisso, onde de comprometeram em executar a sentença. Em última análise, esse fundamento assenta sobre o princípio *pacta sunt servanda*.<sup>98</sup>

Entretanto, mesmo sendo definitiva e obrigatória, por não ser uma sentença judicial, não é uma sentença executável, e seu cumprimento dependerá da boa-fé das partes.<sup>99</sup> O árbitro não dispõe de uma milícia que garanta pela força o

---

<sup>94</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 455.

<sup>95</sup> REZEK, José Francisco. Op. Cit., p. 344.

<sup>96</sup> Ibidem, p. 343.

<sup>97</sup> REZEK, José Francisco. Op. Cit., p. 344.

<sup>98</sup> Ibidem, p. 345.

<sup>99</sup> HUSEK, Carlos Roberto. Op. Cit., p. 217.



cumprimento de sua sentença caso o Estado sucumbente tome o caminho ilícito da desobediência. O mesmo já não ocorre com as sentenças da CIJ, que são passíveis de execução forçada pelo Conselho de Segurança da ONU.<sup>100</sup>

A sanção que existe no caso de não execução da sentença arbitral é a opinião pública.<sup>101</sup>

Há ainda o chamado processo sumário de arbitragem. Ele seria utilizado nos litígios de pequena monta. Cada parte designaria um árbitro e os dois indicados escolheriam um superárbitro. Se não chegarem a um acordo sobre o superárbitro, cada um apresenta dois candidatos tirados da lista geral dos membros da Corte Permanente de Arbitragem, fora dos membros indicados por cada uma das próprias partes e que não sejam nacionais de nenhuma delas e entre os quatro nomes apresentados será tirada a sorte. O presidente do Tribunal será o superárbitro.<sup>102</sup>

É importante ressaltar os trabalhos da chamada Corte Permanente de Arbitragem. Apesar do nome, não se trata, na realidade de uma Corte, e a permanência é característica que se diz respeito ao fato de existirem nomes previamente listados como árbitros para eventual conflito. Tal lista está estabelecida na cidade de Haia, e é feita por governos que patrocinam a entidade. O Brasil está entre eles. Cada governo pode indicar no máximo quatro pessoas.<sup>103</sup>

Isto posto, procurou-se aqui apresentar alguns dos meios pacíficos de solução de litígios de acordo com o elencado na Carta da ONU em seu artigo 33, entretanto não há como esgotar as possibilidades, pois, como dito anteriormente, qualquer forma pacífica de solução é válida quando alcança a sua finalidade.

Quando, porém, não obstante as recomendações do CS para dirimir as discordâncias, não se alcançar uma solução à situação ou controvérsia, o Conselho poderá, além de fazer recomendações, também decidir sobre as medidas a serem tomadas. Significa que o Conselho pode, além de recomendar,

---

<sup>100</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op. Cit., p. 1406.

<sup>101</sup> Ibidem, p. 1407.

<sup>102</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op. Cit., p. 1405.

<sup>103</sup> HUSEK, Carlos Roberto. Op. Cit., p. 217.

também determinar.<sup>104</sup> Estas suas decisões, se não forem respeitadas, são passíveis de sanções que serão apresentadas adiante.

## **2.2 O Conselho de Segurança e os meios pacíficos coercitivos nas ações relativas a ameaças à paz, ruptura da paz ou atos de agressão previstos no Capítulo VII da Carta da ONU**

Os meios pacíficos coercitivos para solução de controvérsias internacionais se situam entre os meios pacíficos e o método realmente violento, que é a guerra. Esses meios coercitivos são tolerados pelo direito internacional, embora o seu caráter abusivo seja reconhecido quando utilizado por Estado sem a devida autorização das Nações Unidas.<sup>105</sup>

Tais métodos coercitivos, previstos no Capítulo VII da Carta de São Francisco, são, de fato, verdadeiras sanções e, como tais, a sua utilização só se justifica quando determinada por uma organização internacional.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas, a fim de manter a paz e a segurança internacionais, é o órgão legitimado para constatar a existência de qualquer ameaça à paz internacional, ruptura da paz ou ato de agressão, ocasião em que fará recomendações aos Estados litigantes, ou adotará as medidas que considerar apropriadas nos termos do artigo 41 da Carta.

Para tornar efetivas suas decisões, o Conselho poderá adotar medidas que não envolvam o emprego de forças armadas e convidar os Membros das Nações Unidas a aplicá-las, ou, se as referidas medidas forem julgadas ou tiverem demonstrado que são inadequadas, poderá levar a efeito a ação armada que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacional.

As medidas coercitivas não se confundem com a guerra e dela se distingue por várias razões, dentre elas, o fato de as relações diplomáticas permanecerem, ou de se ter paralisadas tais medidas quando o Estado que as sofre aceitar a solução

---

<sup>104</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op. Cit., p. 1388.

<sup>105</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 463.

que lhe tiver sido apresentada, enquanto a guerra somente cessa se as duas partes concordarem.<sup>106</sup>

A Carta das Nações Unidas assim dispõe em seu artigo 41, *in verbis*:

Artigo 41. O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões, e poderá convidar Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas.<sup>107</sup>

Dentre os meios coercitivos, segundo dispõe a doutrina dominante, tem-se a retorsão, o rompimento das relações diplomáticas e as represálias. Esta última compreende o embargo, o bloqueio pacífico e a boicotagem.

### **2.2.1 Retorsão**

Hildebrando Accioly trás a seguinte definição de retorsão, *in verbis*:

Ato por meio do qual um Estado ofendido aplica ao Estado que tenha sido o seu agressor as mesmas medidas ou os mesmos processos que este empregou ou emprega contra ele.<sup>108</sup>

Ou seja, a retorsão nada mais é do que um revide de forma idêntica à violência ou prejuízo que o Estado tenha sofrido. Trata-se de medida tomada pelo Estado, dentro do Direito Internacional, mas sem violar tal Direito.<sup>109</sup>

Na verdade, atos praticados por um Estado, no exercício perfeito de sua soberania, podem colocar outro Estado em situação desvantajosa ou prejudicar, de certo modo, os interesses dos nacionais desse outro Estado sem que isso importe em violação manifesta do Direito Internacional. O Estado lesado pode, então, recorrer à retorsão, aplicando ao primeiro, tratamento análogo, ou idêntico.<sup>110</sup>

<sup>106</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op. Cit., p. 1419.

<sup>107</sup> BRASIL. Carta das Nações Unidas. Op. Cit., p. 58.

<sup>108</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 463-4.

<sup>109</sup> HUSEK, Carlos Roberto. Op. Cit., p. 220.

<sup>110</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 464.

Assim, a retorsão nada mais é do que um meio de se opor a que um Estado exerça seus direitos em prejuízo de outro Estado. Inspira-se no princípio da reciprocidade e no respeito mútuo, que toda nação deve ter para com as demais.<sup>111</sup>

### **2.2.2 Represálias**

Celso D. de Albuquerque Mello define as represálias como: “Medidas empregadas por um Estado em relação a outro que tenha violado seus direitos”.<sup>112</sup>

A legítima defesa e as represálias têm o mesmo fundamento, isto é, a violação de uma norma internacional por um Estado. Entretanto, as suas finalidades são diferentes, porque nas represálias se procura obter uma reparação, enquanto na legítima defesa se paralisa o ataque.<sup>113</sup>

Diferenciam-se, também, no fato de não poderem, as represálias, ter natureza militar, diferentemente do que ocorre com a legítima defesa prevista no artigo 51 da Carta da ONU, que pressupõe ataque armado.<sup>114</sup>

As represálias também se distinguem da retorsão por aquelas se basearem na existência de uma injustiça ou da violação de um direito, ao passo que a retorsão é motivada por um ato que o direito não proíbe ao Estado estrangeiro, mas que causa prejuízo ao Estado que dela se vale.<sup>115</sup>

As represálias se constituem em inúmeras medidas coercitivas tais como o bloqueio pacífico, o embargo e a boicotagem. Elas, porém, não podem ser usadas quando ocasionarem danos a terceiros.<sup>116</sup>

---

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 464.

<sup>112</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Op. Cit.*, p. 1420.

<sup>113</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Op. Cit.*, p. 1421.

<sup>114</sup> Cf. BRASIL. Carta das Nações Unidas. *Op. Cit.*, artigo 51.

<sup>115</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Op. Cit.*, p. 465.

<sup>116</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Op. Cit.*, p. 1421.

### **2.2.2.1 Embargos**

O embargo é uma forma especial de represália que consiste, em geral, no seqüestro, em plena paz, de navios e cargas de nacionais de um Estado estrangeiro, ancorados nos portos ou em águas territoriais do Estado que lança mão desse meio coercitivo.<sup>117</sup> Tem como objetivo fazer pressão no Estado de onde os navios são nacionais.

Celso D. de Albuquerque Mello, assim dispõe a respeito das características do embargo, *in verbis*:

As características do embargo seriam: a) só pode ser exercido por Estado soberano; b) é ato inamistoso; c) ele é exercido em relação a navios de comércio; d) é acompanhado de certas medidas (ex: guarda armada no navio, desembarque da tripulação); e) ele não é confisco vez que não opera transferência de propriedade; f) não dá direito a indenização.<sup>118</sup>

Importante ressaltar que este tipo de embargo não se confunde com o chamado “embargo do príncipe”, que nada mais é do que a proibição de saída de navios estrangeiros do Estado ou de suas águas territoriais por problemas sanitários, ou por questões judiciais ou policiais.<sup>119</sup>

### **2.2.2.2 Bloqueio pacífico**

O bloqueio pacífico, ou bloqueio comercial, como também é chamado, é uma forma de represália que consiste em impedir, mediante emprego da força, que um Estado mantenha comunicações com os demais membros da sociedade internacional.<sup>120</sup>

Conforme se depreende do artigo 41 da Carta das Nações Unidas, esta forma de sanção trata-se de um dos meios de que o Conselho de Segurança da ONU lança mão para obrigar determinado Estado a proceder de acordo com o disposto na referida Carta.<sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 466.

<sup>118</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op. Cit., p. 1423.

<sup>119</sup> HUSEK, Carlos Roberto. Op. Cit., p. 221.

<sup>120</sup> Ibidem, p. 221.

<sup>121</sup> Cf. BRASIL. Carta das Nações Unidas. Op. Cit., artigo 41.

Carlos Husek acere como sendo condições para legitimidade do bloqueio pacífico, *in verbis*:

Algumas condições se exigem para o bloqueio pacífico: a) só pode ser empregado após o fracasso das negociações; b) que seja efetivo; c) que seja notificado oficialmente; d) só obrigatório entre os navios dos Estados em litígio, e não para terceiros e e) os navios apreendidos devem ser devolvidos após o bloqueio.<sup>122</sup>

Existem correntes no Direito Internacional que entendem como ato de agressão a aplicação de tal meio coercitivo, porém, esse argumento não se sustenta visto o bloqueio pacífico ser utilizado pelas Nações Unidas como medida acautelatória de controvérsia.

### **2.2.2.3 Boicotagem**

A boicotagem consiste na proibição de que sejam mantidas relações comerciais com os nacionais de Estado que violou as regras do Direito Internacional. Também pode compreender a interrupção de eventual assistência financeira e das relações comerciais.<sup>123</sup>

O Pacto da Liga das Nações, em seu artigo 16, consagrou a boicotagem como medida coercitiva legítima contra o Estado que, sem atenção aos preceitos dos artigos 12, 13 e 15 do mesmo Pacto, recorresse à guerra. A Carta das Nações Unidas, em seu artigo 41, prevê, igualmente, a aplicação da boicotagem como medida destinada a tornar efetiva suas decisões em casos de ameaça contra a paz internacional.<sup>124</sup>

### **2.2.3 Rompimento das relações diplomáticas**

A ruptura das relações diplomáticas ou cessação temporária das relações oficiais entre dois Estados pode resultar da violação, por um deles, dos direitos do outro. Mas pode, também, ser empregada como meio de pressão de um Estado

<sup>122</sup> HUSEK, Carlos Roberto. Op. Cit., p. 221.

<sup>123</sup> Ibidem, p. 221.

<sup>124</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 468.

sobre o outro, com a finalidade de forçá-lo a modificar a sua atitude ou chegar a acordo sobre algum dissídio que os separe.<sup>125</sup>

Esta medida está prevista no citado artigo 41 da Carta das Nações Unidas como uma das medidas que pode ser recomendada pelo Conselho de Segurança para a aceitação de suas decisões, em caso de ameaça à paz internacional.<sup>126</sup>

O rompimento das relações diplomáticas manifesta-se ou pela entrega de passaportes ao agente diplomático do Estado a que se aplica, ou pela retirada, da capital do Estado, do agente diplomático do Estado que lança mão desse recurso, ou pelas duas medidas simultaneamente.<sup>127</sup>

É sempre uma cessação temporária de relações diplomáticas, nunca definitiva, mas pode levar à guerra se as partes não reatarem suas relações e chegarem a um acordo quanto à qualquer controvérsia.<sup>128</sup>

Diante do exposto, verifica-se, conforme assere Celso D. de Albuquerque Mello, que a ONU tem o mais evoluído sistema de sanções colocados à disposição de uma organização internacional até hoje. O Conselho de Segurança, principal órgão das Nações Unidas, é quem pode determinar, como dito anteriormente, quais sanções deverão ser aplicadas aos Estados litigantes.<sup>129</sup> Todavia, é preciso sempre ter em mente o principal objetivo da Carta das Nações Unidas, qual seja, a preservação da paz internacional, buscando-se, assim, todos os meios para evitar a guerra.

---

<sup>125</sup> Ibidem, p. 469.

<sup>126</sup> Cf. BRASIL. Carta das Nações Unidas. Op. Cit., artigo 41.

<sup>127</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. Cit., p. 469.

<sup>128</sup> PINTO, Alexandre Evaristo. Op. Cit.

<sup>129</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op. Cit., p. 1425.

### 3. AS GUERRAS DO GOLFO PÉRSICO E A EFICÁCIA DA APLICAÇÃO DOS MECANISMOS DE SOLUÇÃO CONTROVÉRSIA PELO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

#### 3.1 A guerra e a Carta das Nações Unidas

A guerra, segundo Celso D. de Albuquerque Mello, pode ser definida da seguinte forma: “Um luta armada entre Estados, desejada ao menos por um deles e empreendida tendo em vista um interesse nacional”.<sup>130</sup> Pode-se, porém, entender a Guerra com, na verdade, aquilo que a sociedade considera como guerra. Trata-se de um conceito político, jurídico e sociológico.

O próprio Direito Internacional surgiu eminentemente como um direito de guerra. Com a evolução do Direito das gentes e o início de uma institucionalização da sociedade internacional, essa matéria passou a ser eminentemente um direito de paz.<sup>131</sup>

Nesse contexto, a criação da ONU trouxe um novo paradigma a respeito de controvérsias internacionais. Os usos e costumes, fontes normativas essenciais do Direito Internacional Público, não tiveram muita relevância na regulamentação das situações de conflitos que a partir de 1945 passaram a ser regulados pelas normas da Carta de São Francisco.<sup>132</sup>

Corroborando com esta idéia, assim prevê o preâmbulo da referida Carta, *in verbis*:

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que, por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade dos direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla, e

<sup>130</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op. Cit., p. 1456.

<sup>131</sup> COSTA JÚNIOR, Emanuel de Oliveira. A guerra no direito internacional. *JusNavegandi*. Teresina, ano 7, n. 114, p. 1-15, 26 out. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4415>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

<sup>132</sup> ARAÚJO, Bruno Manoel de. Antecedentes da guerra contra o Iraque baseados em documentos internos das Nações Unidas. *JusNavegandi*. Teresina, ano 8, n. 267, p. 1-8, 31 mar. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5023>>. Acesso em: 5 de nov. 2008.



para tais fins praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição de métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, (...) resolvemos conjugar nossos esforços para a consecução desses objetivos. (Grifo nosso).<sup>133</sup>

Portanto, verifica-se que a Carta de São Francisco, em 1945, aboliu a guerra e fatos semelhantes. Essa idéia ficou ainda mais sedimentada ao estabelecer em seu artigo 2, parágrafo 4, que, *in verbis*:

Os membros da Organização, em suas relações internacionais, abster-se-ão de recorrer à ameaça ou ao uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou de qualquer outra forma incompatível com os propósitos das Nações Unidas.<sup>134</sup>

Note-se que a Carta da ONU teve o cuidado de não se referir nominalmente à guerra, haja vista ser um termo sempre capaz de comportar interpretação limitada, mas referiu-se a algo bem mais extenso e abrangente: o uso da força, e até mesmo a ameaça de tal atitude.<sup>135</sup>

Ocorre, porém, que mesmo com todo o aparato legal e o avanço teórico no tratamento da guerra trazido pelas Nações Unidas, a irracionalidade humana em muitas ocasiões prevaleceu, e vários foram os conflitos desde a elaboração da Carta de São Francisco.

### **3.2 A legítima defesa dos Estados na Carta das Nações Unidas**

Inicialmente, para se caracterizar um ato como legítima defesa, Caio Gracco Pinheiro Dias ressalta quatro requisitos essenciais: a) defensivo, ou seja, quando se destinar a repelir outra violência dirigida contra quem se defende; b) ilicitude da violência que motivou a defesa; c) necessidade da violência empregada para a repulsa do ato ilícito e d) proporcionalidade entre a lesão causada pela defesa e aquela que, sem ela, seria produzida.<sup>136</sup>

<sup>133</sup> BRASIL. Carta das Nações Unidas. Op. Cit., p. 47-8.

<sup>134</sup> Ibidem, p. 49.

<sup>135</sup> REZEK, José Francisco. Op. Cit., p. 364.

<sup>136</sup> DIAS, Caio Gracco Pinheiro. *Contra a Doutrina "Bush": Preempção, prevenção e Direito Internacional*. 2007. 210 f. Tese (Doutorado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007, p 87.

Tanto o direito internacional costumeiro quanto o positivo há muito tempo consagram o emprego da legítima defesa por parte do Estado. A doutrina chega a conferir à legítima defesa *status* de direito subjetivo natural do Estado como recurso necessário a garantir outro direito maior, qual seja, o da sua preservação.<sup>137</sup>

Por esse motivo, a Carta das Nações Unidas não podia deixar de reconhecer o direito à legítima defesa, individual ou coletiva, que consta no artigo 51 da Carta de São Francisco, *in verbis*:

Artigo 51. Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.<sup>138</sup>

Diante disso, verifica-se que dentro do sistema das Nações Unidas, o único emprego legítimo do esforço armado particular é aquele em que certo país se defende de uma agressão, de modo imediato e provisório. Além disso, a própria Organização deve dispor de meios para que esse confronto não perdure.<sup>139</sup>

Mas, em que consiste a legítima defesa? Em uma reação imediata a uma agressão atual ou iminente de um Estado contra o outro, ou em uma “válvula de segurança”?<sup>140</sup> Diante desse questionamento, verifica-se que a Carta da ONU trouxe um novo tratamento a esta prerrogativa, em detrimento dos antigos conceitos conferidos à legítima defesa pelos usos e costumes internacionais.

Com base nisso, contata-se que a Carta estabelece condições prévias para o exercício do direito de legítima defesa, além de não deixar dúvidas sobre sua provisoriedade, ou seja, até que o Conselho de Segurança adote as medidas que lhe competem.

<sup>137</sup> ARAÚJO, Bruno Manoel Viana de. Op. Cit.

<sup>138</sup> BRASIL. Carta das Nações Unidas. Op. Cit., p. 60.

<sup>139</sup> REZEK, José Francisco. Op. Cit., p. 364.

<sup>140</sup> RAMINA, Larissa. A doutrina Bush e a resolução 1441 do Conselho de Segurança na ótica do Direito Internacional. Caderno da Escola de Direito e Relações Internacionais da Faculdade do Brasil. UNIBRASIL. Curitiba, n. 1, mar./ago. 2002. Disponível em: <[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/dbush.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/dbush.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2008.

Da mesma forma que ocorre nos ordenamentos internos dos Estados, a legítima defesa é uma delegação da autoridade que legitimamente poderia empregar o uso da força, mas que, em determinada situação, não pode se fazer presente no momento em que surge um perigo atual de dano a um determinado bem jurídico. No âmbito internacional, a autoridade competente para empregar ou autorizar o uso da força é o Conselho de Segurança que, caso não possa atuar prontamente em determinada situação, permite ao Estado utilizar a força em caráter provisório, o qual deve informar imediatamente ao CS para que este proceda a restauração da paz.<sup>141</sup>

O exercício da legítima defesa supõe uma carência de autoridade pública e deve cessar assim que essa carência desaparecer. A legítima defesa, exceção temporária às regras de uma sociedade policiada, é uma faculdade subsidiária, provisória e controlada. O caráter provisório e controlado da legítima defesa resulta dos elementos processuais invocados pelo artigo 51 da Carta da ONU. O seu caráter subsidiário deduz-se da responsabilidade principal do CS, expressão da comunidade internacional na manutenção da paz, e do caráter temporário do exercício da legítima defesa. Trata-se de uma reserva que permite aos Estados vítimas de uma agressão armada defender-se, individualmente ou coletivamente.<sup>142</sup>

O instituto da legítima defesa deve respeitar algumas condições. A primeira é processual: os Estados devem informar o Conselho de Segurança o quanto antes; a segunda de fundo: o Conselho de Segurança pode adotar medidas que substituem a legítima defesa; a terceira resulta do direito internacional geral: os meios utilizados no contexto da legítima defesa devem responder à agressão e ser proporcionais à ela. Fora isso, a resposta militar constitui um ato de represália, ou seja, simplesmente uma forma de justiça privada ou vingança.<sup>143</sup>

Segundo o artigo 51 da Carta, a legítima defesa é um direito natural “no caso de ocorrer uma agressão armada, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais”.<sup>144</sup> Observa-se da leitura do dispositivo que a legítima defesa deve se

---

<sup>141</sup> ARAÚJO, Bruno Manoel Viana de. Op. Cit.

<sup>142</sup> RAMINA, Larissa. Op. Cit.

<sup>143</sup> Ibidem.

<sup>144</sup> BRASIL. Carta das Nações Unidas. Op. Cit., p. 60.

limitar a repelir a agressão armada. Nada justifica, portanto, a invasão do território agressor, a menos que isso seja estritamente necessário para impedi-lo de continuar a agressão; e em qualquer caso até que tal perigo iminente e grave tenha cessado. Em hipótese alguma uma ocupação militar prolongada pode ter por justificativa o direito de legítima defesa. Ademais, a reação de legítima defesa deve ser imediata, ou seja, deve acontecer enquanto o ataque ilícito estiver acontecendo ou tiver acabado de cessar.<sup>145</sup>

A legítima defesa só pode ser consequência de uma agressão armada. Não há possibilidade de formação de uma norma consuetudinária que autorize a legítima defesa preventiva.<sup>146</sup>

No que concerne à legítima defesa coletiva, esta deve consistir em um acordo livremente consentido, para o qual as partes se comprometem a considerar que uma agressão dirigida contra uma de entre elas é uma agressão dirigida contra outra ou todas as outras. Tanto a legítima defesa individual quanto a coletiva pressupõe, desde logo, a existência de uma agressão armada.<sup>147</sup>

### **3.3 O Conselho de Segurança e a guerra do Golfo de 1990**

Diante dos conceitos trazidos no até o momento no bojo deste trabalho, serão analisadas duas controvérsias internacionais que marcaram a história mundial e nas quais foi possível distinguir a atuação do Conselho de Segurança: a guerra do Golfo de 1990 e de 2003.

Em maio de 1990, Saddam Hussein, então Presidente do Iraque, iniciou uma campanha de pressão contra seu vizinho Kuwait. A crise começou quando o Iraque acusou o Kuwait de provocar a baixa no preço do petróleo ao vender maior quantidade do que a cota estabelecida pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> RAMINA, Larissa. Op. Cit.

<sup>146</sup> Ibidem.

<sup>147</sup> Ibidem.

<sup>148</sup> Guerra do Golfo. BRASILESCOLA. Disponível em: <<http://guerras.brasilescola.com/guerra-golfo.htm>>. Acesso em: 10 set. 2004.

O Presidente iraquiano passou então a exigir que o Kuwait perdoasse a dívida de dez bilhões de dólares contraída pelo Iraque durante a guerra com o Irã, em 1980, e também cobrou indenização de dois bilhões e meio de dólares, sob a alegação de que os kuweitanos haviam extraído petróleo de campos iraquianos na região fronteiriça de Rumaila. Entram na controvérsia, também, antigas questões de limites, como o controle dos portos de Bubiyan e Uarba, que dariam ao Iraque novo acesso ao Golfo.<sup>149</sup>

Nos meses que se seguiram, Hussein ordenou a invasão do país, mobilizou tropas na fronteira com a Arábia Saudita e anunciou a anexação do Kuwait. A invasão aconteceu apesar das tentativas de mediação da Arábia Saudita, do Egito e da Liga Árabe.

O Conselho de Segurança da ONU, alarmado com os fatos ocorridos, editou em 02 de agosto do mesmo ano a Resolução 660, em que determinou ao Iraque e ao Kuwait o início imediato de negociações intensivas para resolver suas diferenças.<sup>150</sup>

Frente ao descaso do líder iraquiano às determinações do Conselho de Segurança, foi editada a Resolução 661, de 06 de agosto de 1990, em que a ONU, de conformidade com disposto no Capítulo VII da Carta, impôs um boicote econômico ao Iraque, no qual afirmou o direito de legítima defesa, individual ou coletiva, em resposta ao ataque armado do Iraque contra o Kuwait, conforme previsto no artigo 51 da Carta de São Francisco.<sup>151</sup>

O mundo condenou a ação iraquiana e exigiu o recuo das tropas, mas Saddam desprezou o ultimato. O presidente dos EUA, George Bush, decidiu, então, intervir. Essa intervenção revoltou o ditador iraquiano que declarou uma “guerra santa” contra os EUA e Israel.<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> Guerra do Golfo. *BRASILESCOLA*. Op. Cit.

<sup>150</sup> Cf. Resolução 660 (1990). NACIONES UNIDAS. Centro de Documentación ONU. Consejo de Seguridad. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc90/scres90.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

<sup>151</sup> Cf. Resolução 661 (1990). NACIONES UNIDAS. Centro de Documentación ONU. Consejo de Seguridad. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc90/scres90.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

<sup>152</sup> Guerra do Golfo. *ESCOLAVESPER*. Disponível em: <<http://www.escolavesper.com.br/conflictos2003/guerradogolfo.htm>>. Acesso em: 10 set. 2004.

Após a edição de onze Resoluções pelo Conselho de Segurança, fracassaram as tentativas de solução diplomática. Em 29 de novembro de 1990, a ONU autorizou o ataque contra o Iraque, caso seu exército não se retirasse do Kuwait até 15 de janeiro de 1991. A Resolução 678 do CS assim determinou, *in verbis*:

O Conselho de Segurança, recordando e reafirmando suas resoluções (...), observando que, apesar de todos os esforços das Nações Unidas, o Iraque, em aberto desacato ao Conselho, se nega a cumprir sua obrigação de aplicar a resolução 660 (1990) e as resoluções pertinentes aprovadas posteriormente e a que se faz referência no parágrafo anterior; consciente dos deveres e obrigações que lhe incumbem de acordo com a Carta das Nações Unidas quanto à manutenção e preservação da paz e da segurança internacionais; resolvido a alcançar o pleno cumprimento de suas decisões; atuando de acordo com o Capítulo VII da Carta:

1. Exige que o Iraque cumpra plenamente a resolução 660 (1990) e todas as resoluções pertinentes aprovadas posteriormente e decide, como demonstração de boa vontade e ao tempo que mantém todas as suas decisões, dar uma última oportunidade ao Iraque para o faça.
2. Autoriza aos Estados Membros que cooperem com o Governo do Kuwait para que, a menos que o Iraque cumpra plenamente até 15 de janeiro de 1991, as resoluções que antecedem, utilizem todos os meios necessários para fazer valer e levar à prática a resolução 660 e todas as resoluções pertinentes aprovadas posteriormente e para restabelecer a paz e a segurança internacionais na região.
3. Pede a todos os Estados que proporcionem apoio adequado para as medidas que se adotam de acordo com o parágrafo acima.<sup>153</sup> (Grifo nosso – Tradução livre)

Ante a inércia do governo iraquiano, em 16 de janeiro de 1991 as forças coligadas de 33 países liderados pelos EUA deram início ao bombardeio aéreo de Bagdá. Mais de meio milhão de soldados das nações aliadas foram mobilizados na região. Com recursos militares modestos, Saddam retaliou destruindo poços de petróleo do Kuwait e despejando combustível no mar, causando danos ambientais irreparáveis. Suas tropas, porém, não resistiram às pressões e se renderam em 27 de fevereiro daquele ano. A guerra terminou seis semanas depois do início da campanha.<sup>154</sup>

<sup>153</sup> Cf. Resolução 678 (1991). NACIONES UNIDAS. Centro de Documentación ONU. Consejo de Seguridad. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc90/scres90.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

<sup>154</sup> Guerra do Golfo. *ESCOLAVESPER*. Op. Cit.

Após a declaração da missão iraquiana junto à ONU de que aceitava incondicionalmente as doze resoluções do Conselho de Segurança, foi elaborada uma das resoluções mais completas e complexas de que se tem notícia, a Resolução 687, de 1991. Esta resolução, dentre outras medidas, detalhou os termos do cessar-fogo por meio da demarcação da fronteira entre o Iraque e Kuwait; impôs a Saddam Hussein a renúncia incondicional à qualquer espécie de programa ou armamentos de destruição em massa (biológicos, químicos ou nucleares) e determinou a criação da *United Nations Special Commission* (Comissão Especial das Nações Unidas) - UNSCOM.<sup>155</sup>

A invasão do Kuwait pelo Iraque, em agosto de 1990, e a reação internacional que se seguiu inscrevem-se de maneira central no contexto do período que se convencionou denominar de pós-guerra fria.<sup>156</sup>

Diante dessa conjuntura, Antônio de Aguiar Patriota faz a seguinte afirmação:

A invasão do Kuwait pelo Iraque (...) confrontou o Conselho de Segurança com uma crise internacional cuja inserção no contexto do Capítulo VII era incontroversa: ato de agressão, ruptura da paz, recurso à força contra a integridade territorial e independência política de um Estado membro das Nações Unidas em desrespeito a princípio basilar da Carta (artigo 2.4).<sup>157</sup>

A atuação das Nações Unidas na Guerra do Golfo teve relevante reflexo no que concerne à demonstração de que no mundo pós-guerra fria era possível a ação unida da comunidade internacional, para enfrentar a ameaça à paz e a segurança internacionais.

O Iraque preenchia com perfeição as necessidades do momento para uma atuação representativa da ONU, numa situação política caracterizada pelo fim da bipolaridade e o surgimento de uma pseudo multipolaridade. O ataque iraquiano, bem como as reações retaliativas apareciam como motivo ideal para intervenção

---

<sup>155</sup> LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão: a Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas e o regime de não proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998. p. 65.

<sup>156</sup> LAMAZIÈRE, Georges. Op. Cit., p. 13.

<sup>157</sup> PATRIOTA, Antônio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998, p. 35.

com base na preservação da ordem interestatal, sob vários aspectos: clara violação territorial (agressão e ocupação); proliferação de armas de destruição em massa; violação de direitos humanos e ameaça ao meio ambiente.<sup>158</sup>

Verifica-se que após a invasão do Kuwait, e ao longo do processo que leva à resolução de cessar-fogo (Resolução 687) e à criação da UNSCOM, dois fatores até então desacreditados convergem de forma emblemática, quais sejam, o recurso à ONU e, sobretudo, ao Conselho de Segurança, para o encaminhamento de conflitos aparentemente insolúveis; e a aceitação, pelo então bloco socialista, de acordos de desarmamento, bilaterais ou multilaterais.<sup>159</sup>

Diante desse momento de tensão internacional, as Nações Unidas buscaram utilizar-se dos procedimentos previstos no Capítulo VII da Carta de São Francisco para dirimir o conflito de forma que, primeiramente, reconheceram o ato de agressão cometido pelo governo iraquiano (artigo 39) e solicitaram a retirada das tropas iraquianas (artigo 40) - resolução n° 660, de 2 de agosto; aplicaram sanções econômicas (artigo 41), embargo de armas (artigo. 41) e invocaram o direito à legítima defesa individual ou coletiva (artigo 51) – resolução n° 661, de 6 de agosto; permitiram o uso da força para garantir a aplicação das sanções (artigo 42) – resolução n° 665, de 25 de agosto; verificaram o impacto das sanções nos outros Estados Membros (artigo 50) – resolução n° 669, de 24 de setembro; e ampliaram a aplicação de sanções, impedindo o trânsito aéreo entre o Iraque e o Kuaite (artigo 41) – resolução n° 670, de 25 de setembro.<sup>160</sup>

Convém destacar, porém, que embora as sanções econômicas impostas ao Iraque tenham sido decididas calcadas do Capítulo VII da Carta, o próprio Estados Unidos, bem determinados a conservar o controle total da operação, não pediram a aplicação desse mesmo Capítulo VII no que se refere às sanções militares. Não foi o Comitê de Estado-Maior, previsto no artigo 47 da Carta, que tomou a direção das operações, assim como não foi a bandeira das Nações Unidas o estandarte

---

<sup>158</sup> LAMAZIÈRE, Georges. Op. Cit., p 19.

<sup>159</sup> Ibidem, p 09.

<sup>160</sup> PATRIOTA, Antônio de Aguiar. Op. Cit., p, 35-6



distribuído aos combatentes durante o conflito, ainda que numerosos países tenham enviado algumas unidades modestas para apoiar simbolicamente a ação dos EUA.<sup>161</sup>

É certo que os mecanismos próprios das Nações Unidas foram de fundamental importância para permitir o controle internacional da linha de cessar-fogo, organizar o controle preciso dos armamentos detidos pelo Iraque que ameaçava a segurança da região. Entretanto, o contexto dos artigos 39 e 40 que, na cronologia do Capítulo VII, antecede a imposição de sanções e se destina a prevenir um agravamento da situação sem prejudicar os direitos e pretensões das partes, foi ultrapassado pela aplicação de sanções abrangentes e, sobretudo, pela admissão da coerção militar. Segundo o Capítulo VII, o CS pode contemplar o uso da força ao constar que todos os outros meios se revelaram inadequados. No caso do Golfo, contudo, o CS passou a aceitar a idéia de intervenção militar antes de se verificar se as sanções haviam sido insuficientes ou inadequadas.<sup>162</sup>

Além disso, a expressão “todos os meios necessários”, descrito na Resolução 678, de 1990, não estabeleceu restrições sobre a intensidade ou duração dos combates, o que acabou por transformar a referida Resolução em uma “carta branca” utilizável pelo comando das operações militares (diga-se, Estados Unidos) sem controle do Conselho.

Entretanto, a despeito da ação controladora dos norte-americanos, a guerra do Golfo permitiu o restabelecimento da cooperação entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, fato que não se via há quase três décadas. É relevante notar que a coincidência entre a guerra do Golfo e a derrocada da União Soviética criou uma dinâmica particularmente cooperativa entre Washington e Moscou, episódio que não se reproduziria necessariamente no futuro com a sucessão da URSS pela Federação Russa.<sup>163</sup>

No que concerne à Resolução de cessar-fogo (Resolução 687, de 1991), esta estabeleceu que a Comissão Especial das Nações Unidas – UNSCOM, seria a responsável pela inspeção, destruição e monitoramento de longo-prazo dos

---

<sup>161</sup> BERTRAND, Maurice. Op. Cit. p. 127.

<sup>162</sup> PATRIOTA, Antônio de Aguiar. Op. Cit., p. 36.

<sup>163</sup> Ibidem, p. 42

programas iraquianos de armas químicas, biológicas e de mísseis de alcance superior a 150 km.<sup>164</sup>

Os objetivos da Resolução 687 seriam perseguidos pelo CS, com a assistência da UNSCOM e a colaboração da Agência Internacional de Energia Atômica - AIEA, mediante um trabalho desenvolvido em três etapas: uma fase de inspeção e coleta de informações para uma avaliação detalhada da capacidade iraquiana; uma fase de eliminação de armas de destruição em massa e das fábricas para sua produção; e a organização de um sistema de monitoramento e verificação contínua para evitar a aquisição de tais armas no futuro. Em contrapartida, cabia ao Governo iraquiano cooperar com tudo em que os inspetores necessitassem, colaborando o máximo possível para o desenvolvimento das inspeções.<sup>165</sup>

Observa-se, por fim, que não obstante a pressão norte-americana em incentivar um ataque armado sem a minuciosa aplicação do disposto no Capítulo VII da Carta, constata-se que a atuação das Nações Unidas trouxe à luz um novo paradigma de solução de conflitos. Sua influência e diplomacia foi de fundamental importância para a rápida solução da controvérsia. A oportuna convergência de opiniões entre os Estados Unidos e a Nação Soviética trouxe uma nova esperança sobre o conceito de segurança coletiva. Tal fato demonstrou que o mundo depositava na Organização sua confiança no que diz respeito às ações de ameaça e ruptura da paz. Nesse sentido assevera Hee Moon Jo, *in verbis*:

Com a dissolução da União Soviética, o CS, agora dominado pelos países ocidentais, retomou o papel principal na manutenção da paz e segurança internacionais. Como foi visto no caso da invasão do Kuwait, os EUA utilizaram os CS como um centro de política internacional. A Rússia mantém uma boa relação com os EUA e, conseqüentemente, a China não tem condições de abusar do poder de veto. Esta é a hora de testa o sistema de segurança coletiva da ONU, ou para conhecermos a superioridade do sistema ocidental ou para corrigirmos algumas falhas do sistema dirigido pelos países poderosos.<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> Cf. Resolução 689 (1991). NACIONES UNIDAS. Centro de Documentación ONU. Consejo de Seguridad. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc90/scres90.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

<sup>165</sup> PATRIOTA, Antônio de Aguiar. Op. Cit., p. 40.

<sup>166</sup> JO, Hee Moon. Op. Cit., p. 626.

### 3.4 O Conselho de Segurança e a guerra do Golfo de 2003

Durante as atividades desenvolvidas pela Comissão Especial das Nações Unidas – UNSCOM ocorreram vários problemas que dificultaram as inspeções. Em janeiro de 1998 o governo iraquiano proibiu a entrada dos inspetores sob a alegação de prática de espionagem do governo norte-americano. Após algumas negociações entre o Secretário-Geral da ONU e o Presidente Saddam Hussein, em outubro de 1998, o líder iraquiano permitiu o retorno dos inspetores a seu país.<sup>167</sup>

Finalizadas as inspeções, em dezembro daquele mesmo ano, o Presidente da UNSCOM forneceu um informe em que afirmou não ter havido cooperação por parte do governo iraquiano com as inspeções, razão pela qual retirou do país todos os inspetores.

Diante das declarações do Presidente da UNSCOM e da retirada dos inspetores do Iraque, a ONU impôs um embargo econômico com o rompimento das relações comerciais ao Iraque como represália aos atos de ilegalidade e como uma maneira de forçá-lo a cumprir as Resoluções anteriores, principalmente as Resoluções 660, de 1990; e 687, de 1991.<sup>168</sup>

Com base neste contexto, as casas legislativas norte-americanas aprovaram uma autorização para a intervenção no Iraque com o escopo de retirar do poder o líder Saddam Hussein e implantar um governo democrático. Tem-se início, então, a operação conhecida como “Raposa do Deserto”, em que, desprovidos de qualquer Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, os EUA e a Grã-Bretanha bombardearam parte do território iraquiano objetivando destruir algumas instalações que, segundo estes Estados, eram utilizadas para fabricação de armas químicas e biológicas. Essa operação, porém, durou apenas alguns meses.<sup>169</sup>

A operação Raposa do Deserto foi contestada no Conselho de Segurança pela Rússia. Os soviéticos afirmaram que os dois países (EUA e Grã-Bretanha) não

---

<sup>167</sup> ARAÚJO, Bruno Manoel Viana de. Op. Cit.

<sup>168</sup> CERQUEIRA, Daniel Lopes. A intervenção americana e britânica no Iraque: uma análise sobre a legalidade dos efeitos nas relações internacionais. *JusNavegandi*. Teresina, ano 9, n. 606, p. 1-21, 6 de mar. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6339>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

<sup>169</sup> ARAÚJO, Bruno Manoel Viana de. Op. Cit.

tinham o direito de agir de maneira autônoma em nome das Nações Unidas, assim como as Resoluções que autorizaram o uso da força em 1990 não se estendiam no tempo. Segundo a Rússia, seria necessária uma nova Resolução para autorizar tal feito.<sup>170</sup>

Meses mais tarde, foi editada a Resolução 1.284, 1999, que criou a Comissão das Nações Unidas de Vigilância, Verificação e Inspeção – UNMOVIC, para substituir as atividades da UNSCOM. Essa nova Comissão tinha o objetivo de continuar os trabalhos de inspeção no Iraque para que fossem cumpridas todas as resoluções anteriores, principalmente a que proibiu o Iraque de produzir armas químicas e biológicas. A Resolução 1.284 também criou um sistema permanente de fiscalização e combate contra a proliferação de armas de destruição em massa produzidas pelo Iraque, bem como efetivou a destruição dos mísseis com alcance de mais de 150 km.<sup>171</sup>

Em 11 de setembro de 2001, ocorreu nos Estados Unidos o mais agressivo ataque terrorista da história. Aviões domésticos pilotados por seqüestradores árabes abalroaram as torres do *World Trade Center*, em Nova York; e o prédio do Pentágono, em Washington. Os ataques foram assumidos pela facção radical árabe Al-Qaeda. A ONU reagiu imediatamente e o Conselho de Segurança editou duas Resoluções pertinentes à situação. A primeira foi a Resolução 1.368, de 12 de setembro de 2001, em que, na parte preambular, reconhece o direito à legítima defesa individual ou coletiva. A outra Resolução foi a 1.373, de 28 de setembro de 2001, em que o Conselho de Segurança, com base no Capítulo VII da Carta, considerou a situação como uma ameaça à paz e a segurança internacionais.

Um ano depois dos ataques, após longo período de negociações na tentativa de convencer o governo iraquiano a autorizar a retomada das inspeções previstas na Resolução 687, de 1991, o Ministro das Relações Exteriores do Iraque informou ao Secretário-Geral das Nações Unidas que o governo iraquiano havia decidido permitir o retorno dos inspetores da UNMOVIC para seu país, de forma incondicional, demonstrando, assim, seu interesse em colaborar com a operação,

---

<sup>170</sup> CERQUEIRA, Daniel Lopes. Op. Cit.

<sup>171</sup> ARAÚJO, Bruno Manoel Viana de. Op. Cit.

haja vista o líder Saddam Hussein considerar injustas as afirmações do governo norte-americano de que possuía armas de destruição em massa.

Com a retomada das atividades de inspeção, o Conselho de Segurança da ONU aprovou, por unanimidade, a Resolução 1.441, 2002, segundo a qual o Iraque deveria oferecer aos inspetores da UNMOVIC e da AIEA toda estrutura e apoio, de forma incondicional e irrestrita, para que pudessem desenvolver seus trabalhos. A referida Resolução também estabeleceu que o governo iraquiano deveria disponibilizar os antigos informes a respeito dos seus programas de armas de destruição em massa e dos mísseis de alcance superior a 150 km. Por fim, a resolução previu que a UNMOVIC e a AIEA teriam direito a destruir, inutilizar e reter todas as armas que fossem encontradas, assim como as instalações e programas que fizessem parte desse processo.<sup>172</sup>

Ficou estabelecido, também, que o retorno dos inspetores da UNMOVIC, bem como dos inspetores da AIEA, constituía requisito essencial para o cumprimento da Resolução 687, de 1991 (Resolução de cessar-fogo).<sup>173</sup>

A elaboração da Resolução 1.441, de 2002, foi uma verdadeira batalha diplomática. Enquanto os EUA e a Grã-Bretanha lutavam para que a Resolução previsse expressamente uma ordem na qual, caso o Iraque não cumprisse com as exigências de desarme imediato, fosse autorizado o uso da força, a França, a Rússia e a Alemanha empenhavam-se para que o uso da força fosse postergado o máximo possível, oportunidade em que exigiram uma reunião imediata após o recebimento dos informes emitidos pelos inspetores da UNMOVIC e da AIEA. No fim das contas, os Estados, sob forte pressão da opinião pública internacional, e sob ameaça de veto da Resolução por parte da França e Rússia, não optaram pelo uso da força, mas sim pela realização de uma reunião imediata após o recebimento dos informes por parte dos inspetores.<sup>174</sup>

Com base nessa situação, pode-se concluir que a Resolução 1.441, de 2002, representou uma vitória para a comunidade internacional e especialmente

---

<sup>172</sup> ARAÚJO, Bruno Manoel Viana de. Op. Cit.

<sup>173</sup> RAMINA, Larissa. Op. Cit.

<sup>174</sup> ARAÚJO, Bruno Manoel Viana de. Op. Cit.

para a ONU, que teve reforçado o seu papel de mais alta instância da legitimidade internacional. Não se tratou de uma Resolução precipitada ou de uma “carta branca” para agir militarmente contra o Iraque, como pretendiam os norte-americanos e a Inglaterra, mas de uma resolução negociada.<sup>175</sup>

O Iraque, após manifestar sua aceitação ao disposto na Resolução 1.441, de 2002, apresentou, dentro do prazo estipulado, os informes e as declarações exigidas na Resolução à UNMOVIC e à AIEA. Os inspetores realizaram minuciosa análise nos documentos e não encontram grandes novidades em relação aos programas de armas proibidas.

Vale destacar que em todos os informes e reuniões apresentados pelo Presidente da UNMOVIC ao Conselho de Segurança, ficou demonstrada a cooperação do Iraque, bem como que as inspeções estavam avançando e tendo bons resultados. Defendia-se a idéia de que os inspetores deveriam ter um pouco mais de tempo para que pudessem fornecer informações mais concretas da real situação no Iraque.<sup>176</sup>

Ocorre, porém, que os EUA e a Inglaterra não se satisfizeram com as declarações dos inspetores e, sob a alegação de que o Iraque possuía armas de destruição em massa e ligações com o grupo terrorista Al Quaida, aos 17 dias do mês de março de 2003, o Presidente americano George W. Bush, não contando com uma eventual aprovação no CS, apoiado pela Espanha e Grã-Bretanha, deu um ultimato ao Iraque: caso em 48 horas Saddam Hussein e seus filhos não optassem pelo exílio, os EUA atacariam “num momento de sua escolha”. Um detalhe importante é que essa escolha seria do próprio EUA e não da ONU. E foi o que aconteceu.<sup>177</sup>

Esse ultimato dos EUA interrompeu unilateralmente o processo de controle de destruição das armas iraquianas promovido pela UNMOVIC. E diante desta situação, o Presidente americano, mesmo carente de competência para tal ato, foi o primeiro a intimar os inspetores da ONU a abandonarem o Iraque. O Secretário-

---

<sup>175</sup> RAMINA, Larissa. Op. Cit.

<sup>176</sup> Ibidem.

<sup>177</sup> MÜLLER, Friedrich. A guerra contra o Iraque viola o Direito Internacional Público. Traduzido por Peter Naumann. *Revista Jurídica Consulex*. Brasília, ano VII, n. 150, p. 20-21, Abr. 2003, p. 20.

Geral das Nações Unidas, ao ser colocado pelo governo dos EUA diante de um fato consumado, também não teve alternativa senão salvar a vida dos seus representantes retirando-os do território iraquiano.<sup>178</sup>

Após estes acontecimentos, o Procurador-Geral da Inglaterra publicou a posição oficial do seu governo, justificando a intervenção unilateral como ato legítimo de guerra, baseado em vários pontos: pela Resolução 678, de 1990, o Conselho de Segurança da ONU autorizou o uso da força contra o Iraque para libertar o Kuwait; o Iraque não cumpriu suas obrigações determinadas pela Resolução 687, de 1991, e essa infração material, segundo a visão inglesa, restabeleceria o direito à utilização da força, além disso, a falta de cumprimento à Resolução 1.441, de 2002, constituía uma infração adicional.<sup>179</sup>

Entretanto, o argumento de que antigas resoluções do CS conferem uma contínua autoridade para o uso da força em diferentes situações, ainda mais passados doze anos de suas aprovações, é, no mínimo, inconsistente. A Resolução 678, de 1990, autorizava os Estados colaboradores com o governo kuwaitiano a utilizarem os meios necessários para restabelecer a paz e a ordem na região, e não a retomada da guerra e da desordem no Oriente Médio, como ocorreu com a recente intervenção americana.<sup>180</sup>

Diante desse contexto, pode-se juridicamente defender que, agora, os EUA e seus aliados – Coalizão – são a parte que comete uma infração material. Não somente o ato de recorrer à força militar parece ilegítimo, mas também porque, no parágrafo 12 da Resolução 1.441 o Conselho e Segurança decidiu agir em conjunto “para assegurar a paz e a segurança internacionais”.<sup>181</sup> Ignorar unilateralmente as exigências do artigo 51 da Carta de São Francisco poderia ser interpretado como uma infração material por parte da Coalizão.<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>179</sup> AGGELEN, Johannes Van. A guerra e o Direito Internacional em xeque. *Revista Jurídica Consulex*. Brasília, ano VII, n. 150, p. 14-19, abr. 2003, p. 17.

<sup>180</sup> CERQUEIRA, Daniel Lopes. Op. Cit.

<sup>181</sup> Cf. Resolução 1.441 (2002). NACIONES UNIDAS. Centro de Documentación ONU. Consejo de Seguridad. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc02/scrl02.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

<sup>182</sup> AGGELEN, Johannes Van. Op. Cit. p. 17.

Ademais, a real necessidade da força não foi comprovada, como também os relatórios dos inspetores da ONU o demonstraram. Sobre essa tema ressaltou Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, em entrevista concedida à revista jurídica *Consulex*, *in verbis*:

Não se justifica nenhum ataque contra Estado que represente ameaça à paz e à segurança internacional sem a autorização expressa do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Guerra sem essa autorização expressa ou é resultado do uso do direito à legítima defesa, o que não é o caso, já que não ficou comprovado que estivesse em curso qualquer ataque do Iraque aos Estados Unidos, ou é autêntica guerra de agressão, a clássica guerra de conquista, proscriita pelo Direito Internacional. O melhor caminho, indiscutivelmente, seria aguardar que os inspetores de armas a serviço das Nações Unidas concluíssem o trabalho que estavam desenvolvendo. Caso o Iraque não colaborasse, poderia ter sido punido pela ONU com outras medidas coercitivas, previstas pelo Direito Internacional, antes do recurso à força armada. A guerra só é tolerável como *ultima ratio*, isto é, depois de esgotados todos os recursos para alcançar-se pacificamente, ou até por meios coercitivos, determinado objetivo.<sup>183</sup>

Além disso, a entrada unilateral na guerra representa violação a um dos princípios basilares da Carta, o da não-intervenção, previsto no artigo 2, parágrafo 7, que prevê, *in verbis*:

7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta. Este princípio, porém, não prejudicará a aplicação de medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.<sup>184</sup>

Diante dessa conjuntura, uma das opções a que as Nações Unidas poderiam ter recorrido para sair da crise era a convocação da Assembléia-Geral, de acordo com a resolução chamada “União para a paz”. Esta resolução foi redigida com o intuito de desbloquear a falta de unanimidade entre os membros permanentes do Conselho de Segurança durante a Guerra-Fria. Ela concede o mesmo poder do Conselho de Segurança à Assembléia-Geral, inclusive a autorização para recomendar o uso da força militar. Nesses casos, a Assembléia-Geral pode ser convocada em sessão especial de urgência no prazo de 24 horas, bastando que

---

<sup>183</sup> MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. A guerra e o conflito no Direito Internacional. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, ano VII, n. 150, p. 8-10, abr. 2003, p. 9.

<sup>184</sup> BRASIL. Carta das Nações Unidas. Op. Cit., p. 49.



nove dos quinze membros do Conselho de Segurança o solicitem ou a maioria dos membros das Nações Unidas. Esta opção não foi utilizada.<sup>185</sup>

Outra opção estava disponível dentro do contexto jurídico. A Assembleia-Geral poderia solicitar um parecer jurídico à Corte Internacional de Justiça, baseado no artigo 96, 1, da Carta. Uma vez mais, no entanto, esta oportunidade não foi aproveitada.<sup>186</sup>

Toda argumentação leva à conclusão de que a ilegalidade da ação militar por parte da chamada Coalizão é latente. Donald Rumsfeld, Secretário de Defesa americano, já no fim de seu mandato, asseverou que “os Estados Unidos irão ao Iraque com a ONU ou sem a ONU”.

O mais interessante diante de todo esse aparato, é que o Iraque agiu licitamente frente à atuação norte-americana. Sua autodefesa está explicitamente legitimada pela Carta de 1945, no artigo 51. Enquanto que, infelizmente, não foi tomada qualquer medida realmente severa, por parte do Conselho de Segurança, para reprimir a ação autoritária da Coalizão anglo-americana, o que leva o mundo a, com pesar, dar razão às palavras de Faro Júnior, *in verbis*:

Se há um conflito entre duas nações pequenas, liquida-se o conflito; se se dá entre um pequeno Estado e uma grande potência, liquida-se o pequeno Estado; e se a luta é entre duas grandes potências, liquida-se a organização.<sup>187</sup>

Verifica-se que mesmo o Conselho de Segurança sendo possuidor de total legitimidade para agir coercitivamente contra Estado que afronta sua autoridade, no caso do conflito entre os EUA e o Iraque, sua atuação restou ineficaz, pois não foi capaz de impedir que o confronto ocorresse, tão pouco de cessá-lo após a sua consumação. A Organização ficou coagida pelo país responsável por maior parte da verba que a mantém, sem considerar a influência que exerce uma superpotência sobre países menores. Lamentavelmente, interesses particulares de um Estado prevaleceram sobre os interesses do mundo.

---

<sup>185</sup> AGGELEN, Johannes Van. Op. Cit. p. 18.

<sup>186</sup> BRASIL. Carta das Nações Unidas. Op. Cit., p. 71.

<sup>187</sup> FARO JUNIOR, Luis P. Direito Público Internacional, 2ª ed. p. 163, Rio de Janeiro, 1956. Apud ARAÚJO, Luiz Ivani de Amorim. Op. Cit. p. 116.

O acontecimento da guerra do Iraque deixou mais visível a fraca estrutura do Direito Internacional Público, quando as normas deveriam ser utilizadas mesmo contra Estados importantes no cenário internacional. Além disso, põe em situação de alerta o real estado das Nações Unidas na condição de órgão criado para velar pela segurança e pela paz no mundo.

O papel ONU e principalmente do CS, passou a ser questionado por todos, visto a ineficácia e impotência em que se encontrou diante de uma situação que exigia uma atuação mais severa e contundente desse órgão.<sup>188</sup>

### **3.5 O papel do Conselho de Segurança nos conflitos armados**

Diante dos últimos acontecimentos internacionais, constata-se que o Conselho de Segurança passa por um momento de crise de identidade, em que a sua missão de zelar pela paz e segurança internacionais foi afrontado pelo seu membro de maior representatividade, os Estados Unidos.

Muito se questiona a respeito das ínfimas sanções previstas na Carta da ONU nos casos de afronta à sua autoridade, o que não se compreende, porém é que esta Organização não foi idealizada com o objetivo de punir, mas sim de conciliar. Como afirma Hee Moon Jô,<sup>189</sup> “A função do CS é a de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais, e não a de punir eventuais infringimentos do DI”.

É bem verdade que seria grande utopia - até mesmo ingenuidade - dos Estados acreditarem, quando da elaboração da Carta de São Francisco, que os conflitos poderiam ser controlados pela Organização. Não era essa a esperança. O que se pretendia era que as nações, antes de partirem para o conflito, tentassem restabelecer as relações de maneira pacífica a fim de evitar o confronto. Acreditava-se, acima de tudo, na cooperação dos povos. Para tanto, o papel do Conselho de Segurança foi extremante valorizado para que se pudesse centralizar em um órgão a legitimação da busca de soluções pacíficas ou coercitivas.

---

<sup>188</sup> ARAÚJO, Bruno Manoel Viana de. Op. Cit.

<sup>189</sup> JO, Hee Moon. Op. Cit. p. 621.

Ocorre, porém, que há situações em que o conflito é inevitável e o confronto já é um fato consumado. Nestas ocasiões o Conselho de Segurança se vale do seu poder de polícia para dirimir as controvérsias e age conforme o Capítulo VII da Carta.

No caso específico dos conflitos do Golfo Pérsico, em 1990, não obstante o empenho norte-americano em fazer uso da força em detrimento das tentativas de negociação, o CS conseguiu conduzir a situação dentro da legalidade estabelecida na Carta. Ficou demonstrado que o governo iraquiano teve a oportunidade de voltar atrás nos seus atos contra o Kuwait, que eram flagrantemente atos de agressão. A atuação do CS foi plenamente eficaz.

Entretanto, o mesmo não pode se afirmar com relação ao conflito de 2003, em que os Estados Unidos, sem qualquer justificativa plausível, atacou o Iraque ao arrepio das determinações do Conselho e agora tentar justificar seus atos nas Resoluções desse mesmo órgão.

É notório para todo o mundo que a Organização é contrária à invasão norte-americana no Iraque, sendo tal atitude passível de severa sanção com base no Capítulo VII da Carta, assim como ocorreu em relação ao Iraque quando da invasão no Kuwait.

Todavia, as sanções cabíveis, como já visto exaustivamente ao longo deste trabalho, seriam basicamente sanções econômicas e militares. Neste ponto, reside todo o problema: seria possível impor sanções econômicas à maior economia do mundo? Além disso, o investimento norte-americano nas suas forças armadas ultrapassa a casas das centenas de bilhões de dólares, chegando a algo superior a 400 (quatrocentos) bilhões de dólares. Mesmo que somássemos todos os orçamentos militares de todos os países do mundo, não chegaríamos à metade desta quantia. Portanto, seria também impossível impor uma sanção militar contra a maior potência bélica do mundo.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> SOUZA JÚNIOR, Fernando Ferreira de; LINS, Gisele Lennon de Albuquerque e Figueiredo. O Direito Internacional e a atual crise do Iraque. *JusNavegandi*. Terezina, ano 7, n. 67, p 1-3, abr. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3959>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

Além desses entraves, há ainda a condição de membro permanente no Conselho de Segurança, o que confere ao EUA a possibilidade de utilizar o poder de veto quando entender que alguma medida votada poderá, de alguma forma, afetar seus interesses nacionais, ainda que em detrimento dos interesses do resto do mundo. Por tais motivos se deu a total ineficácia da atuação do CS no conflito entre EUA e Iraque.

Verifica-se, portanto, que a eficácia da aplicação dos meios de solução de controvérsias previstos na Carta da ONU está à mercê da condição do Estado que infringe este documento, pois, quando se trata de Estado com pequena representatividade no Conselho de Segurança, a atuação deste órgão, em linhas gerais, atinge os objetivos pretendidos. Porém, quando se trata da aplicação contra Estado de grande influência, em especial aqueles que compõem o grupo das cinco potências detentoras do poder de veto, a atuação do Conselho de Segurança se queda impotente.

Diante disso, muito se questiona sobre a conveniência de se preservar uma organização da magnitude das Nações Unidas, pois, trata-se de um organismo dispendioso e que, segundo a visão de alguns, atua conforme os interesses políticos particulares daqueles que a controlam, o que não permite que ela alcance seus principais objetivos. No entanto, As Nações Unidas não constituem uma garantia de paz mundial e é por essa razão que ela deve ser preservada e o trabalho dos seus órgãos fortalecido. É preciso tirar as Nações Unidas do período pós-segunda guerra e trazê-la à realidade dos dias de hoje. Os custos de manutenção da Organização são mínimos em comparação com os riscos que se correria na eventualidade de seu desaparecimento.<sup>191</sup>

Conclui-se, por fim, que não obstante as limitações vividas na atual conjuntura pelas Nações Unidas, esta precisa ser preservada e respeitada. Sendo necessária, todavia, uma verdadeira reestruturação na sua composição, principalmente na composição do Conselho de Segurança, órgão de maior projeção e responsabilidade dentro da Organização, haja vista a estrutura do CS ainda refletir a imagem do pós-segunda guerra mundial.

---

<sup>191</sup> CERQUEIRA, Daniel Lopes. Op. Cit.

Os comportamentos humanos são dinâmicos, os conceitos mudam a cada dia, é fundamental que a ONU e principalmente o Conselho de Segurança, acompanhem essas mudanças. É preciso valorizar nações que outrora não tinham qualquer representatividade na esfera internacional. O mundo vive uma era em que as culturas estão mais próximas, visto toda tecnologia disponível.

Em suma, para que o Conselho de Segurança possa, nos dias de hoje, atuar com real eficácia nos conflitos armados é preciso adequá-lo à realidade do século XXI, caso contrário, não apenas o Conselho, mas a ONU estará fadada ao mesmo fim da Liga das Nações.

### ***3.6 Propostas para Reforma do Conselho de Segurança***

Com base no exposto anteriormente, e após esta série de acontecimentos ocorridos nas últimas décadas no plano internacional, caracterizados, principalmente, por atos de agressão de Estado contra Estado, e atuações pouco eficazes por parte das Nações Unidas quanto aos atos praticados pelos Estados Unidos contra o Iraque, aquece, mais uma vez, o debate acerca da necessidade de reformas na ONU e, principalmente, no Conselho de Segurança, órgão responsável pelas decisões de maior repercussão no plano mundial.

Inicialmente, verifica-se que a necessidade da reforma do CS surgiu, na prática, quando este sofreu um grande aumento nas suas atividades logo após a queda da URSS e o fim do sistema bipolar. Com a diminuição do uso do veto pelos EUA e pela Rússia no CS, este órgão seguiu intervindo em escala crescente não somente nos conflitos entre Estados, mas, também, em conflitos domésticos, em nome da intervenção humanitária.<sup>192</sup>

Ultimamente, tanto a composição do CS quanto seu procedimento de votação têm sido severamente criticados, visto o total desajuste aos dias atuais. Questões relativas à representação equitativa e ao aumento do número de membros

---

<sup>192</sup> JO, Hee Moon. Op. Cit. p. 345-6.

do CS vêm sendo defendidas por países como Japão e Alemanha, e países em desenvolvimento, como Brasil e Índia, desde 1979.<sup>193</sup>

Em 1993, foi criado o Grupo de Trabalho sobre a Representação Permanente e Aumento do número de Membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Grupo foi instituído pela Resolução nº 48/26 da Assembléia Geral para a reforma do Conselho e, particularmente, para tratar da questão do aumento do número dos países com representação neste órgão.<sup>194</sup> Entretanto, os trabalhos deste Grupo não têm demonstrado resultados concretos.<sup>195</sup>

Dentre os vários problemas na atual composição do CS, o maior que se verifica diz respeito ao monopólio do poder de decisão nas mãos dos cinco membros permanentes, que possuem direito a veto. Tal fato tem gerado um ambiente marcadamente cético entre os países no sentido de o CS não refletir as mudanças ocorridas nas relações internacionais. Quando a ONU foi criada, em 1945, ela contava com 50 países-membros, incluindo os 11 países do CS (5 permanentes e 6 não-permanentes). Porém, apesar dela contar, hoje, com mais de 190 países-membros, o CS somente aumentou mais 4 vagas para membro não-permanente, em 1963.<sup>196</sup>

Verifica-se, portanto, que a representatividade no CS está seriamente comprometida, o que somente desgasta a imagem e a credibilidade do órgão, bem como torna obscura a legitimidade de que gozam as decisões do Conselho.

Com base nesse contexto, várias são as propostas de ampliação e distribuição de novos assentos no CS. Entretanto, em decorrência das diferentes visões e posições a respeito desse tema, o número de propostas é grande e muitas vezes, estas são contraditórias. Desse modo, cabe ao Grupo de Trabalho agrupá-las, revisá-las e apresentá-las aos membros da ONU em seu informe anual à Assembléia.

---

<sup>193</sup> Ibidem, p. 344.

<sup>194</sup> Cf. Resolução 48/26. NACIONES UNIDAS. Centro de Documentación ONU. Asamblea General. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/48/list48.htm>>. Acesso em 05 de dez de 2008.

<sup>195</sup> JO, Hee Moon. Op. Cit., p. 345.

<sup>196</sup> Ibidem, p. 346.

Tais propostas podem ser divididas, basicamente, em dois grupos principais: a) aquelas que apóiam o aumento do número de membros permanentes e não-permanentes e b) aquelas que apóiam o aumento somente da categoria de membros não-permanentes.<sup>197</sup>

As propostas do primeiro grupo podem ser divididas, ainda, entre as que são contra a extensão do poder de veto aos novos membros permanentes e as que apóiam direitos iguais a todos os membros permanentes enquanto essa prerrogativa existir. Além disso, entre essas propostas há diferenças quanto ao funcionamento dos novos assentos permanentes, se estes serão reservados a Estados específicos ou se serão designados a regiões específicas e preenchidos por meio de sistema rotativo.

Quanto às propostas do segundo grupo, há as que são a favor de uma ampliação somente das cadeiras não-permanentes, em um primeiro momento, e, em seguida, de uma ampliação permanente; e há as que discordam completamente que deva ocorrer uma expansão dos assentos permanentes.

Dentro desses dois grupos maiores há divergências quanto à melhor forma de distribuir os novos assentos, se entre desenvolvidos e em desenvolvimento, por região geográfica ou aplicando essas duas formas de distribuição e quanto ao número total de membros do Conselho e de votos afirmativos necessários para aprovar uma decisão.

De qualquer forma, uma ampliação e distribuição eqüitativa dos assentos do CS tornariam esse órgão mais representativo, democrático e, conseqüentemente, mais efetivo perante a comunidade internacional.

Além do problema da representatividade, o CS enfrenta o grave problema da transparência. Após o fim da guerra-fria, o CS passou a empregar o sistema de consultas informais, no intuito de coordenar as posições antes do encontro formal. Trata-se da prática de duas instâncias decisórias, ou seja, na primeira instância (encontro informal), os EUA, França e Inglaterra, chamado grupo P3, se reúnem

---

<sup>197</sup> NACIONES UNIDAS. Reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Disponível em: <[http://www.cinu.org.mx/onu/reforma\\_cs/reforma\\_cs.htm#trabajocs](http://www.cinu.org.mx/onu/reforma_cs/reforma_cs.htm#trabajocs)>. Acesso em: 05 dez 2008.

previamente, em sessão fechada, para deliberar acerca de temas que serão tratados na sessão formal. A decisão tomada caracteriza a posição do ocidente. Quando acontece a sessão formal, com os cinco membros permanentes, chamado grupo P5, e os membros não-permanentes, a posição do grupo P3 já está firmada. Esta prática pouco democrática e transparente tem comprometido a credibilidade das decisões do Conselho.<sup>198</sup>

Entretanto, ao analisar todos os pontos a respeito da reforma do Conselho de Segurança, se verificará que o tema que demonstra avanços mais significativos é o da transparência nos métodos de trabalho do Conselho.

A reforma dos métodos de trabalho envolve, basicamente, os seguintes pontos (Tradução Livre):<sup>199</sup>

- j) Aumentar o número de sessões públicas e abertas;
- k) ampliar a participação de Estados não-membros do Conselho em questões que envolvam seus interesses;
- l) permitir que todos os membros da ONU tenham acesso aos temas discutidos no Conselho, mediante o aumento do número de reuniões informativas e a disponibilidade da ordem do dia, de informes e de todos os documentos (projetos de resolução e de declaração do Presidente do Conselho, resumos das sessões e outros) apresentados e examinados pelos membros do CSNU;
- m) aumentar a interação entre os países contribuintes para missões de paz, o Secretariado e os membros do CSNU por meio de reuniões periódicas;
- n) adotar a prática de realização de sessão pública de avaliação ao final de cada mês;
- o) realizar consultas freqüentes entre os Presidentes do Conselho de Segurança e da Assembléia-Geral e o Secretário-Geral;
- p) realizar consultas com os fundos, programas e organismos envolvidos em atividades do Conselho; e

---

<sup>198</sup> JO, Hee Moon. Op. Cit. p. 347.

<sup>199</sup> Reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <[http://www.cinu.org.mx/onu/reforma\\_cs/reforma\\_cs.htm#trabajocs](http://www.cinu.org.mx/onu/reforma_cs/reforma_cs.htm#trabajocs)>. Acesso em: 05 dez 2008.



q) realizar consultas periódicas entre o Conselho e os demais órgãos das Nações Unidas.

O Grupo de Trabalho, mediante acordos provisórios, tem conseguido aplicar sugestões apresentadas pelos membros da ONU em alguns dos pontos apresentados acima, entretanto, tais avanços não são institucionalizados nas regras de procedimento.<sup>200</sup>

Não obstante, a adoção provisória de algumas dessas propostas já é um passo importante para o aumento da transparência desse órgão, o que ajudará, ainda mais, no fortalecimento da legitimidade do seu processo decisório perante a comunidade internacional.

Desse modo, apesar da dificuldade em se obter um consenso sobre “como” se fazer a reforma, observa-se que é cada vez maior a concordância entre os Estados Membros de que algumas mudanças na Organização são inevitáveis, sobretudo, no Conselho de Segurança.

---

<sup>200</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Departamento de Organismos Internacionais. Divisão das Nações Unidas. *Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. p. 4, Apud GROCHOCKI, Luís Felipe de Miranda. Legitimidade, eficiência e transparência do processo decisório do Conselho de Segurança das Nações Unidas: a Reforma do Conselho de Segurança. 2003. 65 f. Dissertação (Bacharelado em Relações Internacionais) – Curso de Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Sociais e Jurídicas, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2003, p. 57-8.

## CONCLUSÃO

Ante a abordagem deste trabalho no que concerne à eficácia da aplicação dos mecanismos de solução de controvérsias internacionais previstas na Carta das Nações Unidas, Capítulos VI e VII, subordinados à atuação do Conselho de Segurança, pode-se concluir que a ONU reflete as características, anseios e preocupações do momento histórico de sua criação, visto tratar-se de uma audaciosa organização constituída no auge do pós-segunda guerra mundial. Tal condição fica suficientemente clara ao se analisar a composição do seu órgão de principal importância, o Conselho de Segurança, o qual a Carta de São Francisco confere a precípua missão de zelar pela manutenção da paz e da segurança internacionais.

O Conselho de Segurança da ONU é composto atualmente por quinze membros, dos quais cinco são membros permanentes e gozam do chamado poder de veto nas tomadas de decisões, e dez são membros não-permanentes e possuem somente direito a voto. Este órgão, segundo dispõe o Capítulo VI da Carta, é o responsável pela aplicação dos meios de preservação da paz, quando a controvérsia não houver sido resolvida pelas próprias partes, pelas organizações regionais ou pelos meios jurisdicionais cabíveis. Desse mesmo modo, o Capítulo VII postula ser o CS o único legitimado para determinar medidas coercitivas, ou até mesmo o uso da força, quando controvérsia configurar ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão.

Desta feita, nota-se que a ONU procurou concentrar em um único órgão a competência de solução de conflitos, quando estes configurassem perigo de perturbação da paz mundial, razão pela qual não é lícito a qualquer país o uso da força contra outra nação, a não ser em caso de legítima defesa individual ou coletiva, ou por autorização expressa do próprio Conselho. A Carta da ONU tornou a guerra de agressão proscrita.

Porém, a despeito da total proibição aos atos de agressão contra outros povos, ainda há Estados que fazem uso do poderio bélico para alcançarem seus interesses particulares em detrimento da paz mundial. É nesse momento que a atuação eficaz do Conselho de Segurança é mais relevante e necessária, pois a falha na sua ação pode significar o estopim para a atuação belicosa de Nações

oportunistas. A eficaz participação do Conselho de Segurança nos conflitos armados representa a vitória dos que acreditam na força do convencimento e não no convencimento pela força.

Nesse contexto, os conflitos do Golfo Pérsico são paradigmas bastante significativos para a avaliação da eficácia da atuação do Conselho de Segurança nos atos de agressão, pois, em 1990, quando o Iraque invadiu o Kuwait com o objetivo de anexá-lo como sua província e explorar os poços de petróleo da região, o CS atuou com base nos passos previstos na Carta da ONU. É bem verdade que, devido à pressão norte-americana, o uso da força contra o Iraque foi prematuro, todavia o governo iraquiano teve a oportunidade de voltar atrás na sua atitude de invadir o Kuwait e não o fez, mesmo depois de onze resoluções editadas pelo Conselho, as quais determinaram toda espécie de bloqueio contra o país. Após a autorização do uso da força pelo CS, o conflito não durou mais do que seis semanas. Esse fato representou uma relevante vitória das Nações Unidas, que vivia o momento do pós-guerra fria. A eficaz atuação do Conselho de Segurança naquele conflito demonstrava que a organização voltava a respirar com o fim da bipolaridade, e recuperava sua credibilidade e prestígio.

Entretanto, a mesma efetividade e eficácia não pôde ser conferida no conflito entre os Estados Unidos e o Iraque, em 2003. Após os ataques terroristas de 11 de setembro, o Presidente americano George W. Bush, apoiado pela Grã-Bretanha e Espanha, iniciou uma obcecada perseguição ao governo iraquiano sob fundamento de que o país detinha armas de destruição em massa. Houve grande empenho da França, Rússia e China em impedir a edição de uma Resolução que autorizasse o uso da força contra o Iraque enquanto os relatórios dos inspetores da UNMOVIC não estivessem concluídos. Diante disso, certo de que a ONU não aprovaria uma eventual atuação armada no território iraquiano, o governo americano, juntamente com os seus aliados, invadiram o Iraque ao arrepio das determinações do Conselho de Segurança.

Ante tal situação, qual foi a atitude do Conselho? Nenhuma. A nação que infringiu os princípios do Direito Internacional da não-intervenção e da autodeterminação é a maior economia e a maior potência bélica do mundo. É o país responsável pela maior fatia da verba direcionada às Nações Unidas. É membro

permanente do Conselho de Segurança. Por tais razões, não foi tomada qualquer medida sancionadora contra os EUA.

Verifica-se, portanto, que a aplicação dos mecanismos de solução de controvérsias previstas nos Capítulos VI e VII da Carta da ONU, de competência do Conselho de Segurança, neste conflito entre Estados Unidos e Iraque foi totalmente ineficaz. Tal fato demonstra que a atuação deste Conselho está diretamente ligada às partes que estão em litígio. Quando as partes ou uma das partes forem Estados de grande influência no Conselho de Segurança, a atuação deste órgão estará amarrada e fadada ao fracasso.

Destarte, procurou-se demonstrar ao longo deste trabalho que o papel do Conselho de Segurança nos conflitos armados é de fundamental importância para a paz mundial, pois sua atuação severa e imparcial frente aos atos de agressão proscritos pela Carta da ONU corrobora com a preservação dos princípios do Direito das Gentes. Ocorre, porém, que enquanto o Conselho de Segurança refletir a realidade do pós-segunda guerra, sua atuação será totalmente limitada, e somente terá eficácia para os litígios que envolverem os países que não compõem o grupo dos cinco membros permanentes.

Conclui-se, por derradeiro, que para fazer do Conselho de Segurança um órgão de efetiva e eficaz atuação em qualquer controvérsia, é emergencial a reforma em sua composição. Somente com a modificação no número de membros permanentes e dos poderes a estes conferidos, será possível atribuir ao CS a eficácia, a transparência e a legitimidade que estão se apagando em face das derrotas sofridas.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Manual de Direito Internacional Público*. 15. ed. rev. e atual. por Paulo Borba Casella. São Paulo: Saraiva, 2002.

AGGELEN, Johannes Van. A guerra e o Direito Internacional em xeque. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, ano VII, n. 150, p. 14-19, abr. 2003.

ARAÚJO, Bruno Manoel de. Antecedentes da guerra contra o Iraque baseados em documentos internos das Nações Unidas. *JusNavegandi*, Teresina, ano 8, n. 267, p. 1-8, 31 mar. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5023>>. Acesso em: 5 de nov. 2008.

ARAÚJO, Luiz Ivani de Amorim. *Das organizações internacionais*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BERTRAND, Maurice. *A ONU*. Tradução Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1995.

BRAICK, Patrícia Ramos; MOTA, Myrian Becho e. *História das cavernas ao Terceiro Milênio*. 1. ed. São Paulo: Moderna Ltda, 1997.

BRASIL. *Carta das Nações Unidas*. Ministério das Relações Exteriores. Departamento Consular e Jurídico. Divisão de Atos Internacionais. Coleção de atos Internacionais. 1976.

CERQUEIRA, Daniel Lopes. A intervenção americana e britânica no Iraque: uma análise sobre a legalidade dos efeitos nas relações internacionais. *JusNavegandi*, Teresina, ano 9, n. 606, p. 1-21, 6 de mar. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6339>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

COSTA JÚNIOR, Emanuel de Oliveira. A guerra no direito internacional. *JusNavegandi*, Teresina, ano 7, n. 114, p. 1-15, 26 out. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4415>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

DIAS, Caio Gracco Pinheiro. *Contra a Doutrina "Bush": Preempção, prevenção e Direito Internacional*. 2007. 210 f. Tese (Doutorado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

GROCHOCKI, Luís Filipe de Miranda. *Legitimidade, eficiência e transparência do processo decisório do Conselho de Segurança das Nações Unidas: a Reforma do*

Conselho de Segurança. 2003. 65 f. Dissertação (Bacharelado em Relações Internacionais) - Curso de Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Sociais e Jurídicas, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2003.

Guerra do Golfo. *BRASILESCOLA*. Disponível em: <<http://guerras.brasilescola.com/guerra-golfo.htm>>. Acesso em: 10 set. 2004.

Guerra do Golfo. *ESCOLAVESPER*. Disponível em: <<http://www.escolavesper.com.br/conflitos2003/guerradogolfo.htm>>. Acesso em 10 set. 2004.

HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de Direito Internacional Público*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2004.

JO. Hee Moon. *Introdução ao Direito Internacional*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2004.

KOTEZ, Daniel Naum Sobral. A questão da legalidade da Segunda Guerra do Golfo. *JusNavegandi*, Teresina, ano 8, n. 267, p. 1-5, 31 mar. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5024>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão: a Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas e o regime de não proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

LIMA, Caetano Silva. Contribuição da metódica hermenêutico-constitucional à prática decisória do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: TORRENS, Haradja Leite; ALCOFORADO, Mario Sawatini Guedes (orgs.). *A expansão do Direito: Estudos de Direito Constitucional e Filosofia do Direito em homenagem a Willis Santiago Guerra Filho (por duas décadas de docência e pesquisa)*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004. p. 159-174.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. A guerra e o conflito no Direito Internacional. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, ano VII, n. 150, p. 8-10, abr. 2003.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 14. ed. rev. amp. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 2v.

MÜLLER, Friedrich. A guerra contra o Iraque viola o Direito Internacional Público. Traduzido por Peter Naumann. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, ano VII, n. 150, p. 20-21, abr. 2003.

NASCIMENTO, Blenda Lara Fonseca do. *Solução de controvérsias internacionais: Revisão do papel da ONU como pilar da segurança internacional*. Curitiba: Juruá, 2007.

ONU. Reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *NAÇÕES UNIDAS*. Disponível em: <[http://www.cinu.org.mx/onu/reforma\\_cs/reforma\\_cs.htm#trabajocs](http://www.cinu.org.mx/onu/reforma_cs/reforma_cs.htm#trabajocs)>. Acesso em: 05 dez 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução 660 (1990). NACIONES UNIDAS. Centro de Documentación ONU. Consejo de Seguridad. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc90/scres90.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução 661 (1990). NACIONES UNIDAS. Centro de Documentación ONU. Consejo de Seguridad. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc90/scres90.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução 678 (1991). NACIONES UNIDAS. Centro de Documentación ONU. Consejo de Seguridad. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc90/scres90.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução 689 (1991). NACIONES UNIDAS. Centro de Documentación ONU. Consejo de Seguridad. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc90/scres90.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução 1.441 (2002). NACIONES UNIDAS. Centro de Documentación ONU. Consejo de Seguridad. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc02/scri02.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução 48/26. NACIONES UNIDAS. Centro de Documentación ONU. Asamblea General. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/48/list48.htm>>. Acesso em 05 de dez de 2008.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

PINTO, Alexandre Evaristo. Solução pacífica de conflitos internacionais. *JusNavegandi*, Teresina, ano 6, n. 56, p 1-14, out. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3338>>. Acesso em: 11 abr. 2005.

RAMINA, Larissa. A doutrina Bush e a resolução 1441 do Conselho de Segurança na ótica do Direito Internacional. Caderno da Escola de Direito e Relações

Internacionais da Faculdade do Brasil. *UNIBRASIL*, Curitiba, n. 1, mar./ago. 2002. Disponível em: <[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/dbush.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/dbush.pdf)>. Acesso em 24 nov. 2008.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso elementar*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

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

SOUSA, Mônica Teresa Costa. A Organização das Nações Unidas: uma breve análise das estruturas de ações atuais. *BuscaLegis*. Disponível em: <[www.buscalegis.ccj.ufsc.br](http://www.buscalegis.ccj.ufsc.br)>. Acesso em 11 abr. 2005.

SOUZA, Eduardo Evaristo de. As Nações Unidas no contexto pós II Guerra do Golfo: ensejo à reformas. *JusNavegandi*, Teresina, ano 8, n. 133, p. 1-4, 16 nov. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4492>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

SOUZA JÚNIOR, Fernando Ferreira de; LINS, Gisele Lennon de Albuquerque e Figueiredo. O Direito Internacional e a atual crise do Iraque. *JusNavegandi*, Terezina, ano 7, n. 67, p. 1-3, abr. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3959>>. Acesso em: 11 nov. 2008.



**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP**  
**Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em**  
**Direito Público**

**PATRÍCIA VIANA FERNANDES DA SILVEIRA**

**O Conselho de Segurança das Nações Unidas  
e a questão iraquiana:**

**Eficácia da aplicação dos mecanismos de  
solução de controvérsias internacionais  
previstos nos Capítulos VI e VII da Carta das  
Nações Unidas**

**Brasília - DF**

**2008**