

6

O Direito das Organizações Internacionais

As organizações internacionais proliferaram no século XX. Se primeiramente pensamos na ONU, a maior e mais importante politicamente, não podemos olvidar as centenas de outras de caráter universal, como União Postal Universal (UPU) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), multilaterais temáticas, geográficas ou limitadas a alguns Estados, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a União Europeia ou a Organização dos Estados Americanos (OEA) ou bilaterais, cada qual com sua importância para as relações internacionais.

Organizações internacionais **são sujeitos derivados de Direito Internacional Público**. O caráter específico das organizações internacionais foi ressaltado pela Corte Internacional de Justiça em seu famoso parecer no caso Bernadotte, de 11 de abril de 1949, sobre a Reparação do Dano sofrido a serviço das Nações Unidas, que versava sobre a questão de saber se a personalidade jurídica da ONU seria oponível ao Estado de Israel, que, na época, ainda não era membro da indigitada Organização Internacional. A Corte Internacional de Justiça indicou, no início de sua decisão:

“O desenvolvimento do Direito Internacional no decorrer da sua história foi influenciado pelas exigências da vida internacional, e o aumento progressivo das atividades coletivas dos Estados já faz surgir exemplos de ações no plano internacional por algumas entidades que não são Estados [...] Para o Direito Internacional, a Organização das Nações Unidas deve ser considerada como possuidora de poderes que, se não expressamente enunciados

na Carta, são, por uma consequência necessária, conferidos à organização como fundamentos ao exercício de suas funções.”

Assim, mesmo no silêncio dos textos constitutivos, toda organização internacional é dotada de personalidade jurídica, ou seja, a **aptidão de ser titular de direitos e obrigações**. Tal aptidão é de caráter objetivo, isto é, se opõe a todos os outros sujeitos de direito internacional – ao menos no que concerne às organizações internacionais, como a ONU ou a Organização Mundial do Comércio. Diversamente do Estado, esta personalidade jurídica é de natureza funcional, se submetendo ao princípio da especialidade, e podendo, também, ser responsabilizada internacionalmente. Trataremos destas questões no curso deste capítulo.

6.1 Conceito de organização internacional, suas fontes e características específicas

Além dos Estados, é relevante conhecer as linhas gerais das organizações internacionais, entidades que gozam da subjetividade internacional, isto é, são sujeitos do Direito Internacional Público, cujo estudo leva o nome de Direito das Organizações Internacionais.

6.1.1 Características específicas das organizações internacionais

Diante da manifestação do fenômeno do agrupamento de Estados, uma organização internacional impõe um sistema político que excede os limites da fronteira estatal. Primeiramente, ela implica em uma **ação conjunta de Estados soberanos**, e sua personalidade jurídica subsiste daquela de seus Estados participantes.

Primeiramente, o termo **organização intergovernamental** foi usado para determinar o fenômeno de caráter preparatório, provisório, para o agrupamento de Estados. Deve-se ressaltar que as organizações internacionais são estabelecidas para **perdurarem no tempo**. Extrapolando a uma mera relação convencional, o ato constitutivo vai estabelecer a base que cristalizará os resultados da negociação e fundará a estrutura que tem vocação a continuar durante certo tempo.

As organizações internacionais se distinguem, pois, neste aspecto das conferências internacionais, que reúnem os representantes dos Estados para examinar determinada questão, ou preparar um tratado, que não fundam estruturas permanentes e desaparecem quando a agenda de negociação foi esgotada.

A definição pelos seus membros originários de um **interesse comum**, que tentarão realizar por intermédio da organização internacional criada, é traço fundamental do direito das organizações internacionais. À guisa de exemplo, o

art. 1º da Carta da ONU enumera os **objetivos das Nações Unidas**, que são a manutenção de paz e segurança internacional, a promoção de relações amistosas entre Estados, o desenvolvimento da cooperação internacional com a intenção de resolver problemas econômicos, sociais e culturais afrontados pela comunidade internacional. Os objetivos das organizações internacionais ficam ainda mais claros quando analisamos instituições como a OMS, consagrada à saúde, ou IATA, dedicada ao transporte aéreo.

A criação de uma organização internacional supõe a realização de uma solidariedade entre formas políticas distintas. A diversidade de objetivos seguidos pelas organizações internacionais também explicará os motivos pelos quais um Estado será capaz de participar de várias organizações, e que a participação em cada instituição seja variável.

Toda organização supõe a existência de **órgãos dotados de poderes para realizar o interesse comum**. Será possível identificar esse aspecto na seção seguinte, quando estudaremos o caso da ONU, a presença de uma **Assembleia Geral**, do **Conselho de Segurança** e do **Conselho Econômico e Social**. Esses órgãos são somados à **Corte Internacional de Justiça** e o **Secretariado**. Cada órgão tem seus poderes e competências definidos no tratado constitutivo, e outros exemplos, como da União Europeia, são elucidativos na explicitação deste tema.

Assim, conforme já indicamos, qualquer organização internacional é baseada em um **acordo entre Estados**, geralmente solene, no qual se estipulam as obrigações dos Estados em suas relações mútuas, a estrutura de seus órgãos e suas respectivas competências, a relação da organização com o direito interno de seus participantes. Citamos, a fim de exemplificar esses acordos, a Carta das Nações Unidas, de 26 de junho de 1945, e o Tratado do Atlântico do Norte, de 4 de abril de 1949, que estabeleceu a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan). Não obstante, não se verifica óbice de qualquer espécie no sentido de impedir a criação de uma organização internacional por **decisão de uma preexistente**, desde que esta seja devidamente habilitada por ser ato constitutivo a instituir outra organização, tudo na finalidade de melhor cumprir seus objetivos de cooperação internacional.

6.1.2 As fontes de direito aplicável às organizações internacionais

Além do conjunto de regras costumeiras, que também têm aplicação às organizações internacionais, notadamente no caso de responsabilidade internacional, vemos a atuação de um sistema bem desenvolvido de direito escrito. Assim, tem-se que as regras que regerão as organizações internacionais podem se sistematizar em cinco categorias, senão vejamos.

Ab initio, cumpre ressaltar que a **Convenção de base**, que nada mais é que o ato constitutivo da organização, assevera-se como o ato mais importante do sistema jurídico da organização. Tal relevância se manifesta pelo fato de o ato constitutivo indicar seu nome (de terminologia assaz variável – Carta, Pacto, Estatuto, Constituição), explicando o sistema de reservas, além da possibilidade de imposição da sua superioridade em relação a outros tratados. Esta regra é imposta, aliás, pelo art. 103 da Carta da ONU, que determina *in verbis*:

“No caso de conflito entre as obrigações dos Membros das Nações Unidas, em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta.”

Ademais, os acordos constitutivos indicam que a sua **interpretação eventual** será confiada a um órgão especializado, como a Corte Internacional de Justiça ou a Corte de Justiça das Comunidades Europeias.

A convenção de base é fundamento de todas as **decisões internas** à organização, pois esta é capaz de constituir, segundo o caráter obrigatório ou não outorgado por aquela, fontes de direito. O art. 25 da Carta da ONU é emblemático sobre este tema, já que indica que as decisões do Conselho de Segurança, tomadas sob a égide do Capítulo VII, serão obrigatórias para todos os seus membros. Por exclusão, as outras decisões não são obrigatórias, mas não deixam de ser admitido o seu valor decisório fora do art. 25. Outras decisões internas merecem ser lembradas aqui, como as resoluções da Assembleia Geral, que foram a *soft law*, ou as da Organização Internacional do Trabalho, de grande relevância para o Direito Trabalhista.

Há, também, **documentos de forma não convencional**, como as resoluções paralelas dos Estados-membros na formação de um organismo preparatório, ou a formação de um *gentlemen's agreement*, como no caso da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

Os **acordos concluídos** pelas organizações internacionais não podem ser olvidados. Uma primeira modalidade é aquela da definição da situação jurídica entre a organização em causa e seu Estado de instalação, que suscita a questão do **acordo de sede**. Tal é o exemplo do Acordo de Lake Success de 26 de junho de 1947, entre os Estados Unidos da América e a ONU. Ademais, há acordos passados por organizações internacionais com o escopo de **regulamentar as atividades** da organização no território de determinado Estado. Esta hipótese pode ser elucidada com os acordos onusianos para intervenção em casos de organização e supervisão de eleições, ou de assistência técnica.

O **Direito Interno** das organizações internacionais decorre do exercício da sua competência regulamentar interna, como os regulamentos internos dos diversos

órgãos e o estatuto do seu pessoal. Citaremos, portanto, o Regimento Interno da Corte Internacional de Justiça, que aporta indicações fundamentais para os litigantes quando da prestação da sua função jurisdicional ou consultiva.

Finalmente, temos a aplicação do direito interno e do direito internacional às organizações internacionais. A aplicação de qualquer **lei territorial é excepcional**, sendo corrente o uso de normas internacionais, incluindo o pertinente ao direito da guerra.

6.2 Estrutura e competências das organizações internacionais

A estrutura singular das organizações internacionais remete a dois eixos principais: o das pessoas que participam do funcionamento da organização e de seus órgãos. Em seguida, novo tema importante deve ser tratado neste capítulo, o concernente aos meios de ação outorgados pelos Estados à organização para que esta cumpra seus objetivos – suas competências. Em seguida, trataremos de algumas classificações das organizações internacionais.

6.2.1 Estrutura organizacional

Geralmente, as organizações internacionais são **agrupamentos de Estados soberanos**. A definição proposta pelos trabalhos de codificação do direito dos tratados indicava que uma organização internacional é uma “associação de Estados constituída por tratado, dotada de uma constituição e de órgãos comuns e possuidora de personalidade jurídica distinta daquela de seus Estados membros”.

Apesar da primazia da composição estatal, podem também ser membros da organização outros sujeitos de direito internacional. Tal aspecto se verifica pelo fato de que uma **organização internacional pode ser membro de outras organizações internacionais**. À guisa de exemplo, a ONU é membro da União Postal Universal e da União Internacional de Telecomunicações, e a Comunidade Europeia é membro da Organização Mundial do Comércio e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

Há os chamados **membros originários**, isto é, aqueles que detêm tal *status* desde a criação da organização, enquanto os **membros admitidos** são aqueles que declararão sua vontade em participar da instituição após sua criação. O processo de admissão vai variar de organização para organização, em decorrência de seu caráter aberto ou fechado. A questão dos microestados parece ter sido resolvida, dada a universalidade da ONU na atualidade, composta por mais de 190 membros. Ademais, o processo de admissão pode conter requisitos de forma e de

mérito, segundo indicou a Corte Internacional de Justiça, no caso da ONU, em seus pareceres de 1948 e 1950.

Enfim, cumpre ressaltar que é possível que um Estado venha a **perder** a qualidade de membro. Uma hipótese, mais drástica, é a **exclusão**, ou perda por vontade da organização, que, exercendo seu poder disciplinar, por autorização do acordo constitutivo, exclui seu membro, como sanção máxima. Em seguida, há a possibilidade de **retirada**, que ocorre por vontade do próprio membro.

Assim constituídas, temos que a vastidão das organizações internacionais é constituída por Estados, a fim de prosseguir na busca de seus objetivos, finalidades e interesses comuns, determinando o *leitmotif* da organização. Os Estados detêm a qualidade de membro da instituição sem deixar para trás a igualdade soberana, concedendo vantagens e benefícios aos seus homólogos na certeza e expectativa de a recíproca ser verdadeira.

Uma vez que a ação da organização ocorre por intermédio de seus órgãos colegiados, **plenários ou de composição restrita** – ou ainda individuais – aos quais se conferem o rol de competências necessárias para se atingir seus objetivos, a estrutura institucional irá variar em consequência da complexidade da própria organização.

O princípio é que, em toda organização, todos os Estados-membros participam das plenárias do órgão deliberante. Todavia, diversamente ocorre em órgãos restritos, que são subordinados ao órgão plenário, como o que ocorre com o Conselho Econômico e Social (Ecosoc), em relação à Assembleia Geral. Veremos que o Conselho de Segurança escapa a esta regra de subordinação.

Os membros dos órgãos restritos são **eleitos pelos órgãos plenários**, que é aquele investido do poder de designação ao órgão restrito. Tal é o caso do apontamento dos membros que ocuparão os assentos não permanentes do Conselho de Segurança, conforme as disposições do art. 23, § 2º, da Carta. Não obstante, este poder de designação escapa à Assembleia Geral para o apontamento dos membros permanentes, uma vez serem estes **nominativamente designados** pela Carta, em seu art. 23, § 1º.

A distinção entre órgãos principais e subsidiários deve ser levada em consideração. Os **órgãos principais** são criados com a própria organização, pelo ato constitutivo, enquanto os **órgãos subsidiários** são criados pelos órgãos principais para lhes ajudar a cumprir sua missão institucional.

No que concerne à composição dos órgãos, o princípio da **representação igualitária** conhece algumas exceções. Além de casos em que representantes não governamentais são aceitos, como o caso dos sindicatos junto à Organização Internacional do Trabalho, devemos recordar a existência no sistema onusiano de uma variedade de órgãos não plenários, cuja restrição de representação se ins-

trumentaliza com um sistema de **rotação de membros**, e se justifica com base em alguns critérios, como o da competência do órgão, como o caso do Conselho de Segurança da ONU.

6.2.2 Classificação das organizações internacionais

Uma pluralidade de critérios classificatórios pode ser indicada. Ela pode variar em função de sua abrangência **geográfica**, do seu **objeto**, de sua **estrutura jurídica**, ou, ainda, da forma de **admissão**.

Partindo de uma ótica territorial, haverá organizações universais ou regionais. As **organizações universais** serão todas cujos objetivos e mecanismos de admissão têm vocação de ampla e irrestrita associação de todos os Estados do globo. A ONU é, por óbvio, a grande lembrança deste tipo de instituição, porém podemos também citar o Fundo Monetário Internacional, ou a Organização Mundial do Comércio.

Por sua vez, as **organizações regionais** serão aquelas instituídas com vocação a agrupar Estados de determinada região terrestre, como a África e sua União Africana, ou a América e a Organização dos Estados Americanos, região específica, como o Benelux, Mercosul, ou uma vasta região do globo, como no caso da Otan, Opep; mas, geralmente, este tipo de organização é composto de Estados-membros vizinhos, talvez contíguos.

Classificam-se, ainda, as organizações internacionais em razão de seu **objeto**, quer por fins gerais, quer por fins específicos. As organizações de **fins gerais** são aquelas cujo objeto engloba as relações pacíficas e a solução de controvérsias, como a ONU, enquanto as de **fins específicos** têm um objeto circunscrito a aspectos bem delimitados da vida internacional, tudo em conformidade com seu acordo constitutivo.

Uma classificação em função de **competências e estrutura jurídica** leva à distinção entre organizações de **mera cooperação internacional** e em organizações de **integração**. Estas, geralmente apelidadas de supranacionais, têm complexa estrutura institucional, dotada de poder normativo com plena repercussão no ordenamento jurídico interno de seus membros, com o exercício de um verdadeiro Poder Executivo e estabelecimento de suas atividades administrativas inerentes e necessárias para seu funcionamento, além de solução jurisdicional obrigatória a seus membros. As de mera cooperação internacional detêm competência limitada à sua especialidade, como no caso da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep).

No que concerne ao **processo de admissão**, consideram-se **abertas** todas as organizações nas quais os Estados que tenham cumprido os requisitos objetivos, indicados em seu ato constitutivo, têm direito adquirido à sua admissão, tendo

assegurado o seu direito à participação da organização internacional. A seu turno, são consideradas **fechadas** aquelas que limitam a adesão aos Estados que satisfaçam requisitos essenciais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), que somente admite, por óbvio, Estados do continente americano em sua composição.

6.3 Organização das Nações Unidas (ONU)

A Organização das Nações Unidas (ONU) é, no dizer da própria Carta, uma associação de Estados reunidos com os propósitos declarados de “manter a paz e a segurança internacionais”, “desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e autodeterminação dos povos”.

6.3.1 Contexto histórico do surgimento da Organização das Nações Unidas e fracassos da Sociedade das Nações

Não há como desvincular o surgimento da ONU com os fracassos vivenciados pela Sociedade das Nações – conhecida pela sigla SdN (1920-1945) – criada após a Primeira Guerra Mundial, cujo Pacto continha dispositivos que limitavam a soberania dos Estados, elevando o respeito aos direitos humanos. A Sociedade das Nações tinha como objetivo promover a cooperação, a paz e a segurança internacional, condenando veementemente as agressões externas, e defendia a integridade territorial e a independência política. Tinha como política o desarmamento, a busca pela segurança coletiva e a resolução pacífica das disputas, posteriormente consagrada pelo **Pacto de Briand-Kellog**.¹

A Sociedade das Nações foi dissolvida em sua 21ª Sessão, já que esta não conseguiu evitar os conflitos que geraram a Segunda Guerra Mundial. Com o desenrolar das hostilidades, e, notadamente a entrada dos Estados Unidos na Guerra, o Presidente Franklin Delano Roosevelt e o Primeiro Ministro Winston Churchill estabeleceram um primeiro passo para a Constituição da atual organização mundial pela assinatura da **Carta do Atlântico**.² Surgido de um projeto britânico, em um momento em que a Alemanha nazista se via vitoriosa em todos os *fronts*, ela edita certos princípios gerais a observar nas relações internacionais, sem constituir um verdadeiro documento jurídico. Os Estados desejaram, com efeito, demonstrar a vontade de estabelecer uma **organização internacional eficaz**.

¹ Convenção de Paris de 26 de agosto de 1928.

² Assinada em 26 de agosto de 1941.

Após uma série de projetos elaborados na *State Department* e no *Foreign Office*, que correspondem ao nosso Ministério das Relações Exteriores nos Estados Unidos e Reino Unido, respectivamente, que principalmente discutiram a questão de saber se a responsabilidade pela manutenção da paz competiria a uma **organização regional** – posição inglesa – ou **universal** – posição norte-americana, temos a consagração da visão de Roosevelt, verdadeiro pai espiritual das Nações Unidas.

Com efeito, cumpre ressaltar que os Estados Unidos previram um **diretório das potências**, que teriam a sua disposição os meios principais para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Essa ideia geral foi inscrita na Conferência de Teerã, onde Roosevelt expõe a Stalin sua concepção – sob a forma de pré-projeto, sobre a **estrutura da futura organização internacional**, composta de aproximadamente 35 membros, que se reuniriam periodicamente, composta por três órgãos: os **Quatro Policiais**, encarregados de manter a paz, aqueles únicos habilitados a empregar a força, um **Comitê Executivo** restrito a 12 membros, que tratariam de questões não militares, e a **Assembleia Geral**, de formação plenária. Claramente, desejou-se o concerto internacional das grandes potências para a manutenção da paz e da segurança mundial.

Em 1944, com a Conferência de Dumbarton Oaks, se estabelece a estrutura atual da ONU. Com efeito, é em uma **conjuntura de guerra totalmente modificada** que se discutiu a verdadeira fundação da organização, em duas fases, uma envolvendo britânicos e norte-americanos e os soviéticos, entre 21 de agosto e 28 de setembro de 1944, para então terem o aval dos chineses, na segunda fase, entre 29 de setembro e 7 de outubro. A Alemanha nazista se via derrotada em todos os *fronts*, e o Exército Vermelho controlava a Europa do leste e central, o que deu origem aos **primeiros dissensos** entre os Estados Unidos e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Em 9 de outubro surgem as **Propostas de Dumbarton Oaks para o estabelecimento de uma organização internacional**, indicando em seu Capítulo I os objetivos da organização, no seguinte, seus Princípios, tratando o importante Capítulo VI do estabelecimento do **Conselho de Segurança**, envolvendo sua **composição, principais poderes e procedimentos**. As questões relativas ao **voto no Conselho** somente foram decididas pelos **acordos de Yalta**,³ estabelecendo o direito de veto dos membros permanentes.

A Organização das Nações Unidas surge então com a assinatura, em 26 de junho de 1945, da **Carta das Nações Unidas**, pela qual se consolidou os acordos obtidos em Dumbarton Oaks e Yalta, ligeiramente emendada e aceita na **Conferência de São Francisco sobre a Organização Internacional**, na qual 51 Estados foram representados. Apesar de vastos *travaux préparatoires*, estes pouco alteraram

³ Conferência da Crimeia, que ocorreu entre 4 e 11 de fevereiro de 1945.

o núcleo duro sobre paz e segurança internacionais previamente decidido pelas grandes potências vencedoras da guerra.

6.3.2 O equilíbrio político dos órgãos: Assembleia Geral e Conselho de Segurança

A Carta das Nações Unidas distingue seis **órgãos principais**, em seu art. 7º: uma Assembleia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um Conselho de Tutela, uma Corte Internacional de Justiça e um Secretariado. Desde a criação da organização, esta hierarquia permanece inalterada, mesmo se devemos notar a inoperância do Conselho de Tutela e o aparecimento de importantes órgãos subsidiários, que tinham independência estatutária e funções judiciárias, como o Tribunal Administrativo das Nações Unidas, o TANU, ou os tribunais penais *ad hoc* criados pelo Conselho de Segurança.

Certos órgãos principais, como indicado, têm o poder de criar seus órgãos subsidiários, se assim julgarem necessários ao exercício de suas funções, sem maiores indicações na Carta. A Assembleia Geral e o Conselho de Segurança estabeleceram uma Comissão para a Consolidação da Paz. Ainda, o Conselho Econômico e Social instituiu sob sua égide a Comissão de Direitos Humanos, ou a Cepal.

Entre os órgãos interestatais temos **órgãos plenários** – ao qual participam a integralidade dos membros da organização, como a **Assembleia Geral**, marcada por uma tentativa de democratização do sistema onusiano, onde cada Estado tem um voto nas deliberações, ou **órgãos restritos**, como o **Conselho de Segurança**, que sofrem intenso processo eleitoral para sua formação, pautado pelo critério da rotatividade geográfica.

A Assembleia Geral ocupa uma posição central no sistema onusiano, já que esta se constitui no principal **órgão deliberante, diretor e representativo** da ONU. Composta dos representantes dos 192 Estados-membros, este **órgão plenário** é o fórum multilateral de discussões sobre o leque de questões internacionais que são conexos aos temas abordados pela Carta da ONU, seguindo o comando do art. 10, excetuados aqueles tratados com exclusividade pelo Conselho de Segurança. Ainda, é a Assembleia Geral que tem papel na preparação de regras jurídicas e na codificação do direito internacional, que posteriormente serão aceitas pelos Estados em conferências internacionais. Ela mantém anualmente uma sessão ordinária intensiva, entre setembro e dezembro, que pode se alongar se necessário.

Segundo a Carta, em seu art. 13, compete à Assembleia Geral **iniciar os estudos e propor recomendações** destinadas a promover cooperação internacional no campo político e incentivar o desenvolvimento progressivo do direito internacional e a sua codificação; promover cooperação internacional nos campos econômico,

social, cultural, educacional e sanitário e favorecer o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Respeitando as disposições relativas às competências próprias do Conselho de Segurança, a Assembleia Geral poderá **recomendar medidas** para a solução pacífica de qualquer controvérsia, qualquer que seja sua origem, que lhe pareça prejudicial ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre as nações, inclusive em situações que resultem da violação dos dispositivos da presente Carta que estabelecem os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.

A Assembleia Geral **examina os relatórios anuais e especiais do Conselho de Segurança**, bem como de outros órgãos, que apontam a relação das medidas que o Conselho de Segurança tenha adotado ou aplicado a fim de manter a paz e a segurança internacionais. Ainda, compete ao órgão plenário **examinar e aprovar o orçamento** da ONU e determinar a repartição das contribuições entre seus membros, seguindo a determinação do art. 17 da Carta.

Finalmente, uma importante função da Assembleia é a de **eleger os membros dos órgãos de composição restrita**, como os membros não permanentes do Conselho de Segurança, Ecosoc, além de **juizes da Corte Internacional de Justiça**, e nomear o seu **Secretário Geral**.

Enfim, segundo a **Resolução Dean Acheson**,⁴ a Assembleia pode igualmente tomar medidas para atingir a desejada paz e segurança internacional caso o Conselho de Segurança não chegue a uma decisão em razão de veto de membros permanentes. Esta tese surgiu, pois a Assembleia **somente pode editar recomendações** sobre questões internacionais que se encerrem em sua competência, não tendo força executória, desprovidas de obrigatoriedade para os membros. É o que denominamos de direito flexível, chamado pela doutrina americana de *soft law*. Entretanto, a Assembleia tem tomado iniciativas nos campos políticos, econômicos, humanitários e jurídicos, notadamente no que diz respeito aos direitos humanos.

Em sua tomada de decisão, cada Estado-membro **dispõe de um voto**, como determina o art. 18 da Carta. Em seu § 2º, temos:

“As decisões da Assembleia Geral, em questões importantes, serão tomadas por maioria de dois terços dos Membros presentes e votantes. Essas questões compreenderão: recomendações relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais; à eleição dos Membros não permanentes do Conselho de Segurança; à eleição dos Membros do Conselho Econômico e Social; à eleição dos Membros do Conselho de Tutela, de acordo com o

⁴ Resolução “*Union pour le maintien de la paix*”, que leva o nome do Secretário de Estado estadunidense que a incentivou. A/RES 377 (V), adotada em novembro de 1950.

parágrafo 1 (c) do Artigo 86; à admissão de novos Membros das Nações Unidas; à suspensão dos direitos e privilégios de Membros; à expulsão dos Membros; questões referentes ao funcionamento do sistema de tutela e questões orçamentárias.”

Entretanto, é requerida maioria simples em questões ordinárias no trabalho da organização, inclusive a determinação de categorias adicionais de assuntos a serem debatidos por uma maioria dos membros presentes e que votem.

O **Conselho de Segurança**, enquanto órgão responsável principal pela manutenção da paz e da segurança internacional, tem estrutura que lhe permite funcionar e desempenhar o papel definido pela Carta das Nações Unidas. Tal órgão é a peça-chave do sistema de segurança coletiva imposto pela Carta, sendo dotado de poderes específicos para cumprir sua missão. Assim, uma análise de sua estrutura, funcionamento e competências merece ser detalhada.

Os Estados-membros do Conselho de Segurança são dotados de certas prerogativas, que se manifestam nas reuniões ou todas as vezes em que a conjuntura internacional as fizer necessárias. Sua estrutura interessa notadamente na sua composição. O art. 23 da Carta determina a sua composição e as modalidades de designação das duas categorias de membros: os **membros permanentes** e os **não permanentes**.

O Conselho de Segurança se compõe de 15 Estados-membros, dentre os quais há cinco permanentes: os Estados Unidos, a Rússia, o Reino Unido, a França e a China. Esta categoria de membros coincide com os grandes países que enfrentaram o Eixo na Segunda Guerra e gozam do **poder de veto** nas votações sobre questões importantes no órgão. Assim, nenhuma resolução a qual um membro permanente aporte seu voto negativo será editada. Além desses, há outros dez membros eleitos, em caráter não permanente, pela Assembleia Geral para um **mandato de dois anos**.

A modalidade de designação desses membros eleitos é indicada no art. 23, § 1º, da Carta, que determina:

“O Conselho de Segurança será composto de quinze Membros das Nações Unidas. A República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança. A Assembleia Geral elegerá dez outros Membros das Nações Unidas para Membros não permanentes do Conselho de Segurança, tendo especialmente em vista, em primeiro lugar, a contribuição dos Membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização e também a distribuição geográfica equitativa.”

Assim, vemos que a designação desses membros eleitos se faz por um duplo critério: a **repartição geográfica equitativa** e sua **contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacional**.

Durante muito tempo, os membros permanentes interpretaram o critério de contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacional como um critério de força relativa dos Estados. Seria, portanto, a **detenção dos meios militares ou a capacidade de intervenção militar dos Estados**. Ora, tal critério é diretamente ligado ao tamanho físico, poder econômico e capital humano disponível em um Estado. Conscientes de que poucos Estados, à parte dos próprios membros permanentes, dispõem de tais diferenciais, os permanentes desejaram ser acompanhados de representantes das potências médias.

A expressão **distribuição geográfica equitativa** foi utilizada como conselho para que os grupos eleitorais, grosseiramente proporcionais à adesão, mas não exclusivamente baseados na geografia, deveriam ser estabelecidos ou mantidos. Na prática, o conceito era regido pelo *gentlemen's agreement* de Londres de 1946. A primeira alteração da divisão deve sua existência a três **caucus groups** – os afroasiáticos, os soviéticos e os latinoamericanos, que se reuniram para negociar e votar, em 1957, a Resolução 1192 (XII),⁵ que indicou o primeiro desenho formal para tal distribuição. Os postos foram distribuídos entre Estados afroasiáticos, da América Latina, da Europa do Leste e da Europa Ocidental e outros Estados.

Após a emenda da Carta, em 17 de dezembro de 1963, que aumentou de 11 para 15 o número de membros do Conselho, com fins de precisar os critérios geográficos da seleção dos dez eleitos, a fórmula escolhida para dividir os assentos deve levar em conta as seguintes considerações:

“Cinco membros eleitos entre Estados da África e da Ásia, um membro eleito entre os Estados da Europa Central, dois membros eleitos entre os Estados da América Latina, dois membros entre os Estados da Europa ocidental e outros Estados.”⁶

Sobre as **reuniões** do Conselho, o art. 28, § 2º, da Carta estipula que:

“Conselho de Segurança terá reuniões periódicas, nas quais cada um de seus membros poderá, se assim o desejar, ser representado por um membro do governo ou por outro representante especialmente designado.”

⁵ A/RES 1192 (XII), de 6 de dezembro de 1957.

⁶ Cf. A/RES 1991 (XVIII), adotada em 17 de dezembro de 1963, intitulada *Question d'une représentation équitable au Conseil de sécurité et au Conseil économique et social*.

Tais encontros geralmente ocorrem na **sede da organização**, em Nova Iorque, contudo, na prática, o Conselho manteve reuniões em Paris em 1948, 1951 e 1952 e, recentemente, em Nairóbi, em novembro de 2004.

A sua **presidência**, de acordo com o art. 30 da Carta, é fixada pela rotatividade alfabética e mensal de seus membros. Isso significa que **todos os membros** do Conselho de Segurança são indicados pela rotatividade a aceder ao posto de presidência das reuniões do referido órgão. O presidente tem o papel ordinário de presidência de sessões, notadamente o de dar a palavra aos participantes, recordar a ordem do dia, manter o ambiente dos debates, entre outras atribuições.

O Conselho de Segurança tem papel fundamental no sistema de segurança coletiva, que se alterna, normalmente, naquele de solução de controvérsias, ações de polícia ou acordos regionais. No primeiro, em mecanismos de negociações ou mediações, o Conselho faz **recomendações** às partes do conflito, a fim de que se estabeleça um modo de solução de controvérsias, ou aportando uma solução, com o claro papel de **mediador**. Nestes casos, temos a **aplicação do Capítulo VI da Carta**.

Se uma solução não é encontrada, o Conselho pode passar a ações de polícia para aplicar os mecanismos necessários para a manutenção da paz e da segurança internacional. Em caso de agressão ou ameaça de agressão, o Conselho, sem tentar conciliar, deve **acabar ou prevenir hostilidades**. Para tais fins, ele constata a agressão ou sua ameaça, pode **fazer recomendações, tomar decisões** que podem ir até a uma **ação militar** por intermédio das forças postas a sua disposição pelos Estados-membros.

Na aplicação do **Capítulo VII** da Carta, o Conselho de Segurança goza de liberdade de apreciação e de vastas medidas a tomar a fim de cumprir sua função, e suas decisões são obrigatórias para todos os membros da organização. Segundo o art. 52, § 3º, “Conselho de Segurança estimulará o desenvolvimento da solução pacífica de controvérsias locais mediante os referidos acordos ou entidades regionais, por iniciativa dos Estados interessados ou a instância do próprio Conselho de Segurança”. Assim, desde a queda do muro de Berlim, o Conselho permitiu aos **organismos regionais a direção do processo de solução de crises** que ocorram em sua zona de interesse.

A Carta prevê uma limitação, em seu art. 24, § 2º, que indica que o Conselho deve exercer seus poderes de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas, tais como indicados nos dois primeiros artigos da Carta.

6.3.3 A Corte Internacional de Justiça

A Corte Internacional de Justiça, conhecida pela sigla CIJ, é grande herdeira do tribunal internacional construído na antiga Sociedade das Nações, a Corte

Permanente de Justiça Internacional – que, entre 1922 a 1946, apreciou 33 casos contenciosos e 28 pareceres consultivos. A necessidade de desconstituir a Corte Permanente de Justiça Internacional e criar uma nova corte internacional tem um duplo espectro: primeiramente, exclusão dos Estados inimigos, parte da Corte Permanente de Justiça Internacional, além do descrédito dos Estados Unidos e da União Soviética a quaisquer órgãos vinculados à Sociedade das Nações.

Com os trabalhos em Dumbarton Oaks, surge a necessidade de se criar um tribunal permanente de competência geral, subordinada à Carta da ONU, o que fora consagrado pelo seu art. 92, que determina:

“A Corte Internacional de Justiça será o principal órgão judiciário das Nações Unidas. Funcionará de acordo com o Estatuto anexo, que é baseado no Estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional e faz parte integrante da presente Carta.”

Além das disposições da Carta, um importante Estatuto da Corte, constituído de 70 artigos, complementa suas regras aplicáveis. Ainda, é importante ressaltar a existência do Regulamento da Corte, notadamente no que pertine às regras processuais para regular o trâmite das ações e funções consultivas da Corte Internacional de Justiça.

A Corte Internacional de Justiça é composta por **15 juízes, eleitos a título pessoal** para um mandato de nove anos, reelegíveis por um mesmo período. Apesar disso, a prática eleitoral onusiana garante sempre a permanência de um juiz de nacionalidade de cada um dos Estados-membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, garantida pela regra de eleição em duas etapas, se iniciando na Assembleia Geral para posterior aval do Conselho, se incorporando o sistema da **repartição geográfica equitativa**. Aliás, esta *praxis* se reflete em muitos órgãos não plenários da organização. Segundo indica o art. 2º de seu Estatuto, estes são:

“magistrados independentes, eleitos sem atender à sua nacionalidade, dentre pessoas que gozem de alta consideração moral e possuam as condições exigidas em seus respectivos países para o desempenho das mais altas funções judiciárias ou sejam jurisconsultos de reconhecida competência em direito internacional”.

Ainda, existe a possibilidade da participação de **juízes ad hoc**, convocados para participar de litígios específicos, com funções temporárias. O art. 31 do Estatuto permite sua intervenção quando apenas uma das partes da lide conte com um juiz de sua nacionalidade enquanto membro da Corte. Se nenhum dos Estados tem seu nacional com assento neste tribunal, ambos detêm tal faculdade.

Sua **competência contenciosa** deve ser avaliada sob os critérios *ratione personae* e *ratione materiae*. Pelo primeiro critério de competência, **apenas os Estados**

podem ser parte em um litígio perante a Corte, segundo a indicação do art. 34, § 1º, do Estatuto. O segundo indica quais temas são passíveis de ver a jurisdição da Corte exercer seus poderes jurisdicionais. Apresenta o art. 36 indicações das matérias visadas pela Corte Internacional de Justiça:

“A competência da Corte se estende a todos os litígios que as partes a submetam e a todos os assuntos especialmente previstos na Carta das Nações Unidas ou nos tratados e convenções vigentes.”

Com efeito, este artigo deve ser lido concomitantemente com aquele que aponta as fontes do direito internacional, o indigitado art. 38 do Estatuto. Vemos que a jurisprudência se consolidou a indicar que a competência da Corte, em seu aspecto material, se vincula à existência de uma controvérsia, que se conceituou, no caso *Mavrommatis*, como “um desacordo sobre um ponto de direito ou de fato, uma contradição, uma oposição de teses jurídicas ou de interesses entre duas pessoas”.⁷ Teremos a oportunidade de aprofundar nesse assunto no capítulo seguinte.

Além destes critérios de competência, é importante que os Estados em litígio tenham **expressado seu consentimento**, pelo qual as partes devem concordar com a jurisdição do Tribunal internacional, como ocorre nas arbitragens. Há variadas formas de se expressar tal consentimento, pela **cláusula compromissória** em um tratado, **compromisso especial**, ou ainda a **cláusula facultativa de jurisdição obrigatória**, prevista no art. 36, § 1º, do Estatuto. As técnicas unilaterais, bilaterais e multilaterais de atribuição de competência serão abordadas no Capítulo 8 desta obra, todavia, cumpre ressaltar que, pela aplicação do art. 36, § 6º, do Estatuto, a Corte Internacional de Justiça se rege pelo princípio da “**competência da competência**”, pelo qual o Tribunal é juiz de sua própria competência.

As ações perante a Corte Internacional de Justiça comportam a oposição de **exceção preliminar**, sobre a competência do juízo e da admissibilidade da ação, com o objetivo claro de se rejeitar a demanda sem a análise do mérito da causa, **não fazendo coisa julgada material**. O art. 79, § 2º, do Regulamento da Corte Internacional de Justiça estabelece as limitações entre exceções de incompetência e inadmissibilidade, constituindo esta uma suspensão da capacidade da Corte de julgar até o implemento de certa condição seja satisfeita, de caráter temporário, enquanto aquela exceção de incompetência indica uma objeção do Estado à competência da Corte.

Nos casos de **preliminar de incompetência**, três aspectos podem ser invocados pelo Estado, a saber: (1) se a outra parte não tem a legitimidade para ser parte naquela lide diante da Corte Internacional de Justiça (**questões *ratione personae***); (2) **argumentos *ratione materiae***, vinculados à ausência de uma

⁷ *Affaire Relatif aux Concessions Mavrommatis en Palestine*, Recueil CPJI 1924, Série A, nº 2.

controvérsia jurídica, internacional e atual; e, por fim, (3) **motivos *ratione temporis***, pelos quais há impossibilidade de levar a lide específica à Corte pelo simples fato de a controvérsia ter surgido antes da validade de um compromisso de jurisdição obrigatória.

Na **preliminar de inadmissibilidade** da demanda, podem ser avançados argumentos relativos ao princípio de ***ne bis in idem***, obstaculizando um novo julgamento por um mesmo fato, indicando a consagração na Corte Internacional de Justiça dos conceitos de **litispêndência e coisa julgada**. Importante argumento avançado pelas partes é aquele do **esgotamento dos recursos internos**, regra costumeira que obriga as partes, em casos de proteção diplomática, a utilizar todas as vias judiciais previstas na ordem jurídica interna antes de apresentar o caso internacionalmente.

Finalmente, são possíveis as **medidas cautelares** nos processos que tramitam perante a Corte Internacional de Justiça, decorrentes da previsão tanto no Estatuto, em seu art. 41, quanto no Regulamento da Corte, arts. 73 a 78. Como em direito interno, elas têm o escopo de proteger direitos ameaçados por iminente violação, requerendo também a indicação pela parte do ***fumus bonus juris*** e do ***periculum in mora***. Recorde que a fumaça do bom direito é a presunção da existência de um direito, enquanto o perigo da demora constitui o receio da irreparabilidade do dano que se encontra prestes a surgir.

No caso *LaGrand*,⁸ a Alemanha requereu à Corte Internacional de Justiça a cautelar para impedir que fosse levada a cabo a pena de morte contra seu nacional pela Justiça estadunidense, uma vez que sua prisão e condenação havia inobservado as regras previstas na Convenção de Viena sobre as Relações Consulares, requerendo a suspensão do cumprimento da pena de morte antes da decisão de mérito da Corte Internacional de Justiça sobre a legalidade da condenação. A Corte, em seu julgamento, indicou que as medidas cautelares possuem um **caráter vinculante** em relação aos Estados-alvo, e seu descumprimento constitui violação de uma obrigação internacional, gerando a responsabilidade internacional do Estado violador.

Seus acórdãos são **obrigatórios e vinculantes para as partes da lide** sobre a questão analisada. Tal é o comando do art. 59 do Estatuto: “A decisão da Corte não é obrigatória senão para as partes em litígio e respeito ao caso alvo de decisão.” Vemos aqui a consagração do brocado ***res inter alios acta***. Ainda, o artigo seguinte determina a **impossibilidade de recurso da decisão**, que estabelece que a sentença é “definitiva e inapelável”. Inexiste, assim, em direito internacional, a garantia de um duplo grau de jurisdição. Entretanto, a Corte permite às partes um **pedido de interpretação** da decisão, quando houver dúvidas quanto à sua exe-

⁸ *LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*, Recueil CIJ 1999.

cução. Finalmente, o art. 61 permite uma **revisão de sentença**, pouco utilizada, quando há descoberta de novo fato que, se conhecido pela Corte ao tempo do processo, modificaria a decisão, como uma ação anulatória faria em direito interno.

A **obrigação de cumprir a decisão** da Corte Internacional de Justiça decorre do art. 94 da Carta da ONU, que estabelece um compromisso dos Estados neste sentido, e deve ocorrer de **modo espontâneo**. Há casos em que esta execução percebeu entraves, como em Estreito de Corfu, Nicarágua ou relativo aos Testes Nucleares. Sobre a possibilidade de **cumprimento forçado do *decisum***, cabe ao Conselho de Segurança sua determinação, por indicação do indigitado art. 94 da Carta, que permite ao Estado prejudicado recurso a este órgão para indicação das medidas cabíveis.

Já a **competência consultiva** é a atividade pela qual a Corte indica seu parecer sobre qualquer questão jurídica, tal como propõe o art. 65 do Estatuto. Diversamente da capacidade processual ativa contenciosa, apenas as **organizações internacionais** têm legitimidade para requerer tais pareceres consultivos, com fulcro no art. 96, § 2º, da Carta da ONU. Assim, a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança poderão requerer parecer sobre qualquer questão jurídica, enquanto os outros órgãos da ONU e instituições especializadas somente podem fazê-lo para questões relevantes ao seu campo de atuação, após aprovação da Assembleia Geral. Assim, no parecer demandado em 1996 pela OMS sobre a licitude do uso de armas nucleares, a Corte entendeu que este tema não se encontrava no âmbito de atuação da OMS, sendo posteriormente requerido parecer pela própria Assembleia Geral.

Seus pareceres consultivos **não são vinculantes** para os Estados-membros da ONU, indicando apenas o posicionamento do tribunal sobre o tema. Entretanto, há estatutos de organizações internacionais, como no caso da Organização Internacional do Trabalho, que impõem que estes são obrigatórios às partes, por disposição de seu art. 37, § 2º, não decorrendo, pois, do Estatuto da Corte.

Hoje, vivenciamos verdadeira **fragmentação do direito internacional**, marcada pela proliferação de “jurisdições internacionais”, como o Tribunal sobre Direito do Mar, o Centro Internacional para Solução de Controvérsias relacionadas aos Investimentos – que é mais conhecido por sua sigla inglesa ICSID (International Centre for the Settlement of Investment Disputes), o sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio, e cortes de direitos humanos, e tribunais penais internacionais. Apesar de um possível esfacelamento da unidade jurisprudencial que pautou a Corte Internacional de Justiça nas últimas décadas, que asseguraria a unidade no direito internacional, a coabitação da Corte com outros mecanismos de solução de litígios não desnatura aquela como principal órgão judicial da ONU e confirma sua universalidade.