

Curso Popular Defensoria

DIDH: Sistema de segurança coletiva da ONU

Prof.^a Amanda Pilon Barsoumian

Origem histórica do sistema de segurança coletiva

A era medieval e a teoria da guerra justa

Teoria da guerra justa: desenvolvida pelos **escolásticos** no final da **Idade Média** (Francisco de Vitória, Alberico Gentili), ela procura estabelecer princípios e parâmetros gerais para definir os **motivos justos e injustos** para se iniciar uma guerra.

Hugo Grotius – autor de “De jure belli ac pacis” (O Direito da guerra e da paz - 1625): principal teórico da guerra justa, desenvolveu a sua teoria da guerra justa a partir de **premissas racionais e, não mais religiosas**, como seus antecessores, secularizando o clássico Direito das Gentes. Autor **jusnaturalista**, entende que o direito natural deriva da **razão humana**, que consolida valores através dos costumes, os quais se tornam universais.

Grotius adota a **premissa aristotélica** acerca da natureza do homem, que o **homem é um animal sociável, sendo bom em sua essência**. Já a **guerra** é um estado de indivíduos que, como tais, solucionam suas controvérsias através da força. Nela, deve haver um **direito único aplicado por todas as nações**, qual seja, o Direito das Gentes, formado por normas de **direito natural e de direito positivo (voluntário)**. Para o autor, a **justiça não faz parte da definição da guerra**, ou seja, nem todas as guerras são justas e o desafio é distinguir as guerras justas das injustas.

Segundo Grotius, a guerra só é **justa** quando realizada por **dois motivos**: (a) como forma de **punição por injúria sofrida**; ou (b) em **defesa dos oprimidos**. O autor, portanto, admite que a guerra será justa quando um Estado descumprir gravemente o direito natural. Já dentre os **motivos injustos** para se iniciar uma guerra, destacam-se a **expansão territorial**, a **intenção de governar os outros**, o medo da força de potência vizinha, as guerras sem motivo aparente e as guerras com motivos ocultos.

A Primeira Guerra Mundial e a Liga das Nações

Congresso de Viena (1815): após a era expansionista napoleônica, institui-se o sistema de equilíbrio de forças na Europa conhecido como **Concerto Europeu**, tendo como potências Reino Unido, Império Austro-Húngaro, Rússia, Prússia e França.

Primeira Guerra Mundial (1914): Tríplice Aliança (França, Reino Unido e Rússia) x Potências Centrais (Alemanha e Áustria-Hungria).

Conferência de Paz de Paris (1919): Tratado de Versalhes – cria a **Liga das Nações**, primeira organização internacional de escopo **universal** em bases **permanentes**, voluntariamente integrada por Estados soberanos com o **objetivo principal de instituir um sistema de segurança coletiva**, promover a cooperação e assegurar a paz futura. Instituiu também a **Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI)**, que posteriormente foi transformada na Corte Internacional de Justiça (CIJ), que existe até hoje.

Ineficácia do Pacto da Liga das Nações (parte do Tratado de Versalhes):

- **Não contou com a adesão norte-americana**, pois, ainda que a liga tenha sido idealizada inicialmente pelo presidente Woodrow Wilson, o Senado norte-americano não ratificou o Tratado de Versalhes;
- **Não proibiu o recurso à força armada**, mas **apenas limitou** seu uso nas relações internacionais: caso surgisse uma controvérsia suscetível de produzir uma ruptura, o caso deveria ser submetido a um processo de arbitragem ou solução judiciária. Se não houvesse acordo, o Conselho da Liga seria acionado e prepararia um relatório, que poderia ser aceito ou não pelas partes litigantes. Em qualquer situação, segundo o artigo 15, **os membros da Liga se reservavam o direito de proceder como julgassem necessário “para a manutenção do direito e da justiça”**. A **aplicação das sanções** previstas no artigo 16 (rompimento de relações comerciais e financeiras ou medidas que envolvessem o uso de efetivos militares, navais ou aéreos) **dependia essencialmente da disposição dos países interessados** em tomar os passos necessários para fazer valer a autoridade da Liga.
- **Não foi capaz de conter os planos expansionistas dos membros permanentes** de seu Conselho.

A Segunda Guerra Mundial e a Organização das Nações Unidas

Segunda Guerra Mundial (1939-1945)

Proposta do presidente norte-americano Franklin Delano **Roosevelt**: para corrigir a ineficácia da Liga das Nações, propôs a criação dos **“Quatro Guardiões”**, ou seja, as grandes potências do mundo à época - Estados Unidos, Inglaterra, União Soviética e China - seriam os guardiões das decisões da organização internacional a ser criada.

Conferência de São Francisco (1945): aprovação da **Carta das Nações Unidas**, com a **proibição total** da ameaça ou do uso da força nas relações internacionais (*jus contra bellum* - direito contra a guerra).

Órgãos da ONU:

Conselho de Segurança (CSNU): adotando a proposta de Roosevelt, instituiu órgão reduzido, no qual as **grandes potências gozariam de privilégios especiais**, bem como da **responsabilidade primordial** pela manutenção da paz e da segurança internacionais. Cinco membros permanentes: **Estados-Unidos, Inglaterra, União Soviética, China e França** - esta última, incluída contra a vontade dos Estados Unidos, mas por pressão da Inglaterra.

Assembleia Geral (AGNU): órgão de cúpula da ONU constituído por **todos os Estados-membros**, cada um com **direito a um voto de igual valor**. A AGNU, desde sua criação, tem servido como um **fórum mundial de discussão e negociação de diversos tratados** internacionais de suma importância para a manutenção da paz internacional, apesar de **não emitir pareceres com força vinculativa**.

Órgãos de apoio da ONU:

- **Conselho Econômico e Social (ECOSOC):** responsável pela elaboração de **estudos** sobre as contingências humanas pelo mundo, com o fim de embasar as decisões do CSNU e da AGNU;
- **Conselho de Tutela:** responsável pela **administração de territórios ainda sem a capacidade plena de se autogovernarem**, pois advindos de processo de descolonização recente. Foi **desativado em 1994**, tendo em vista que não há mais países nessas condições.
- **Corte Internacional de Justiça (CIJ):** principal órgão judiciário da ONU (sucessora da CPJI);
- **Secretariado:** composto de um **Secretário-Geral** e do pessoal exigido pela Organização. Atualmente, o Secretário-Geral da ONU é o diplomata português António Guterres.

O sistema de segurança coletiva das Nações Unidas

Princípios da ONU:

Artigo 2. A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios:

1. A Organização é baseada no **princípio da igualdade de todos os seus Membros**.
2. Todos os Membros, a fim de assegurarem para todos em geral os direitos e vantagens resultantes de sua qualidade de Membros, deverão cumprir de **boa fé** as obrigações por eles assumidas de acordo com a presente Carta.
3. Todos os Membros deverão **resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos**, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.
4. Todos os Membros deverão **evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado**, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.
5. Todos os Membros darão às Nações toda **assistência** em qualquer ação a que elas recorrerem de acordo com a presente Carta e se absterão de dar auxílio a qual Estado contra o qual as Nações Unidas agirem de modo preventivo ou coercitivo.
6. A Organização fará com que os Estados que não são Membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses Princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais.

7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição 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.

Duas ideias principais: paz pelo direito (solução pacífica de controvérsias) + guerra à margem da lei (proibição da ameaça e do uso da força).

Princípio da proibição da ameaça ou do uso da força

Art. 2 (4):

4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.

“Força”: termo *força* refere-se apenas à **força armada**, estando os **demais tipos de coerção (econômica, política)** inseridos no âmbito do **princípio da não intervenção**, previsto no artigo 2 (7) da Carta das Nações Unidas (CIJ, caso relativo às atividades militares e paramilitares na Nicarágua e contra esse país, 1986).

Exemplos de violações a este princípio:

- guerra de agressão
- violação de fronteiras internacionais de um outro Estado
- ações que suprimam os direitos à igualdade e à autodeterminação dos povos
- apoio a grupos paramilitares em outro Estado
- atos de terrorismo contra um outro Estado

“Contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado”: essas expressões se referem ao **conjunto de direitos inerentes ao Estado**, sendo mesmo sinônimos de **soberania e inviolabilidade** (CIJ, caso relativo ao Canal de Corfu, 1949).

Princípio reconhecido pela CIJ como **norma de direito internacional costumeiro e norma imperativa de direito internacional (jus cogens)**, impondo-se a todos os Estados, membros ou não da ONU.

Exceções ao princípio:

- a) **Legítima defesa individual ou coletiva**, exercida nos exatos termos do artigo 51:

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.

- b) Execução de **medidas coercitivas pelo Conselho de Segurança**, conforme o Capítulo VII.

Princípio da não intervenção

Artigo 2 (7):

7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição 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.

Vincula tanto a **ONU**, organização internacional dotada de personalidade jurídica, como os seus **Membros**, proibindo-os de intervir militarmente ou de qualquer outra forma em assuntos de competência interna dos Estados.

Também foi reconhecido pela CIJ como **norma consuetudinária de direito internacional**.

Intervenção: toda e qualquer **intervenção que envolva o uso da força**, mesmo quando vise a proteção de nacionais no exterior ou para fins humanitários (CIJ, caso relativo ao Canal de Corfu, 1949).

Assuntos internos: incluem a **escolha do sistema político, econômico, cultural e social**, bem como a **formulação de sua política externa**. Segundo a CIJ, esses são assuntos cujas escolhas devem permanecer livres aos Estados, sob pena de violação ao princípio da soberania (CIJ, caso relativo às atividades militares e paramilitares na Nicarágua e contra esse país, 1986).

Teoria dos poderes implícitos: cunhada por **Antonio Augusto Cançado Trindade**, jurista brasileiro que foi juiz na CortelDH e na CIJ. Segundo esse autor, organizações como a ONU, com a finalidade de perseguir seus propósitos e funções, especificados em seus atos constitutivos, devem ser dotadas de **poderes que, embora não expressos em sua Carta, são essenciais para cumprir seus objetivos**. Assim, para cumprir sua missão - a qual foi aceita pelos Estados membros quando da assinatura e ratificação da Carta - a **ONU poderá afastar o princípio da não-intervenção quando este conflite com dispositivos que prestigiem os direitos humanos e o desenvolvimento econômico e social (ex.: intervenções humanitárias)**. Essa teoria foi reconhecida pela CIJ, em 1949, no caso relativo à reparação de danos sofridos em serviço às Nações Unidas.

Princípio da solução pacífica de controvérsias

Artigo 2 (3):

3. Todos os Membros deverão **resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos**, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.

Artigo 33 (1):

1. *As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha.*

Alguns órgãos da ONU desempenham papel relevante na solução pacífica de controvérsias entre os Estados:

- **Assembleia Geral (AGNU):** pode **discutir quaisquer questões** relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, **submetidas por Estados, membros ou não-membros da ONU, ou pelo CSNU**. Pode, igualmente, realizar **recomendações de medidas para a solução pacífica** dessas controvérsias, bem como recomendações **aos Estados membros ou ao próprio CSNU**.

Exige-se **maioria de 2/3** dos membros presentes e votantes para as seguintes questões: (a) **recomendações** relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais; (b) **eleição de membros não-permanentes do CSNU**; (c) **admissão de novos membros** à ONU; (d) **suspensão de direitos e privilégios ou expulsão** de membros. As **demais decisões** são tomadas por **maioria simples** dos membros presentes e votantes.

As recomendações da AGNU **não têm per se caráter vinculante**, possuem caráter meramente recomendatório. Contudo, em certas circunstâncias, caso adotadas por ampla maioria, **podem constituir prova da existência de costume internacional** e, por isso, se tornarem obrigatórias.

- **Corte Internacional de Justiça (CIJ):** composta por **15 juízes** independentes e eleitos pela AGNU e pelo CSNU, ela tem competência de elaborar **opiniões consultivas a pedido de órgãos e agências especializadas da ONU, julgar litígios entre Estados e emitir pareceres jurídicos sobre questões de direito internacional público, a pedido dos Estados membros ou do CSNU**. É o **principal órgão judiciário da ONU e seu Estatuto é parte da Carta da ONU**, de modo que todos os membros da ONU estão submetidos à sua jurisdição, salvo a possibilidade de reservas específicas. A sentença da CIJ tem **força vinculante** e, em caso de **descumprimento**, o Estado deve **acionar o CSNU**, que poderá fazer recomendações ou decidir sobre medidas a serem tomadas para garantir o cumprimento da sentença.

Criada antes da CIJ, nas **Conferências de Paz da Haia de 1899 e 1907**, a **Corte Permanente de Arbitragem (CPA)** consiste em uma **lista de árbitros** de diferentes nacionalidades postas à disposição dos Estados para arbitrar questões.

- **Conselho de Segurança (CSNU):** Capítulo VI da Carta da ONU.
- **Secretário-Geral (SGNU):** possui um importante papel de **mediação** das controvérsias. O Secretário-Geral será **indicado pela Assembléia Geral mediante a recomendação do Conselho de Segurança**. Será o **principal funcionário administrativo da Organização** (art. 97). Ele tem poder para chamar a atenção do CSNU para questões que ameacem a paz e a segurança internacionais. Possui **mandato de 5 anos**.

O Conselho de Segurança e a manutenção da paz e da segurança internacionais

Juntamente com a legítima defesa, individual ou coletiva, a intervenção do CSNU sob os auspícios do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas constitui uma **exceção ao princípio da proibição da ameaça ou do uso da força**. Ademais, ela é a **única exceção ao princípio da não intervenção nos assuntos internos dos Estados**, constituindo, portanto, importante ferramenta para a manutenção da paz e segurança internacionais.

Composição e decisões do CSNU:

- Composto por **15 membros**, sendo cinco deles permanentes: **China, EUA, França, Reino Unido e Rússia (sucessora da URSS), chamados P-5**.
- Cada membro tem **direito a um voto**.
- **Questões processuais** (ex.: inscrição na ordem do dia, suspensão de reunião, condução dos debates): decisões tomadas pelo **voto afirmativo de 9 membros**.
- **Questões substantivas**: decisões tomadas pelo **voto afirmativo de 9 membros, inclusive os P-5 (poder de veto)**. Costumeiramente, **não se considera veto a abstenção** ou a **não participação** nas votações por parte de qualquer dos P-5 (caso de costume modificativa de tratado).
- **Pode estabelecer órgãos subsidiários** que julgar necessários para o desempenho de suas funções. Ex.: Tribunais penais internacionais “ad hoc”.

Procedimento no CSNU:

- 1) Art. 34: o CSNU poderá **investigar**, através de uma comissão de inquérito enviada ao centro do conflito, se há uma controvérsia suscetível de constituir uma ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais. **Tal medida não é obrigatória**, podendo o CSNU dispensá-la caso já tenha elementos suficientes para constatar a existência de um conflito que ameaça a paz e a segurança dos Estados-membros das Nações Unidas.
- 2) Art. 39: em seguida, o CSNU deverá proceder à **qualificação** da situação como ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Essa qualificação é **medida obrigatória** para dar início à ação do CSNU sob o Capítulo VII. Contudo, essa qualificação **não produz, por si só, efeito jurídicos**, ou seja, a simples qualificação sem a determinação expressa das medidas provisórias ou coercitivas a serem adotadas, não permite que os Estados-membros da ONU utilizem a força contra o Estado-alvo da resolução. **Não há critérios precisos** na Carta para diferenciar a ameaça à paz, a ruptura da paz e o ato de agressão, de modo que é feita de forma **discricionária** pelos Estados-membros do CSNU. Por razões políticas, o **mais comum é a qualificação como ameaça à paz**. Frise-se que, ao qualificar o conflito, o **CSNU define a sua própria competência**, de modo que há potencial de aumentar sua atuação para combater ameaças novas.

A qualificação dos conflitos deve seguir as **regras de votação** previstas no artigo 27 e seguintes da Carta, devendo, portanto, haver o **voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos (ou abstenção) de todos os membros permanentes**. Nesse ponto, surge a **maior crítica ao mecanismo de segurança**

coletiva da ONU, consistente no direito de veto dos cinco membros permanentes, que podem impedir a adoção de medidas provisórias e/ou coercitivas necessárias à manutenção da paz e segurança coletivas.

3) Arts. 40, 41 e 42: adoção de **medidas provisórias, medidas coercitivas não armadas ou medidas coercitivas armadas, não havendo obrigatoriedade de adoção de nenhuma ordem**.

a) Medidas provisórias ou conservatórias: visam **evitar o agravamento** da situação de conflito armado e constituem meras recomendações, ou seja, **não possuem caráter obrigatório** e, por consequência, **não geram responsabilidade internacional aos países que as descumprirem**. O artigo 40 prevê que tais medidas não prejudicarão os direitos ou pretensões, nem a situação das partes interessadas, devendo o CSNU tomar nota do seu não cumprimento. São exemplos de medidas provisórias os **acordos de cessar fogo e os embargos de fornecimento de armas**. Ex.: resolução de cessar fogo em Gaza, adotada em junho de 2024, com voto afirmativo de 14 Estados-membros e a abstenção da Rússia.

b) Medidas coercitivas: **não têm caráter repressivo ou penal**, apesar de serem conhecidas também como sanções. Elas visam tão somente a manutenção da paz e segurança internacionais, retornando ao *status quo ante*. A **responsabilidade internacional** dos Estados violadores dos princípios da Carta deve ser **arbitrada posteriormente, em sede jurisdicional**, normalmente exercida pela Corte Internacional de Justiça e pelo Tribunal Penal Internacional, mas também por meio da arbitragem ou de Tribunais « ad hoc ».

- Medidas coercitivas não armadas: previstas no artigo 41 da Carta e **devem ser obrigatoriamente observadas** por todos os Estados-membros da ONU, sob pena de responsabilidade. 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, bem como o rompimento das relações diplomáticas, entre outras.

Crítica: muitas vezes, geram injustiças, pois acabam por punir mais as populações que sofrem abusos do que os próprios líderes autoritários.

Smart sanctions: tentam solucionar essa crítica, constituindo medidas adaptadas para maximizar os resultados sobre o governo opressor, e, ao mesmo tempo, minimizar o sofrimento da população do Estado-alvo. Alguns exemplos são embargos de fornecimento de armas e proibições de viagens contra os líderes.

- Medidas coercitivas armadas: previstas no artigo 42, as quais constituem o verdadeiro domínio reservado ao CSNU. O CSNU, ao decidir adotar as medidas coercitivas armadas poderá determinar, por meio de **forças aéreas, navais ou terrestres**, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. O artigo 43 (1) da Carta prevê que “todos os Membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades,

inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais.”

Esse procedimento **não sofre nenhum tipo de controle, seja político ou jurisdicional**, sendo de total responsabilidade dos Estados-membros do CSNU a sua observância.