



HAL
open science

Comentario do Artigo 2 paragrafo 6

Vincent Souty, Marie Rota

► **To cite this version:**

Vincent Souty, Marie Rota. Comentario do Artigo 2 paragrafo 6. Comentario da Carta das Nações Unidas, CEDIN, [11 p.], 2008, 9788599499023. hal-02050436

HAL Id: hal-02050436

<https://hal.science/hal-02050436v1>

Submitted on 27 Feb 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Artigo 2 parágrafo 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.”**

Marie ROTA e Vincent SOUTY*

O parágrafo 6 do artigo 2 é um dos poucos da Carta que trata das relações entre as Nações Unidas com os Estados que não são Membros da organização. A origem desse parágrafo é o artigo 17 do Pacto da Sociedade das Nações de 1919, que previa meios de resolução de uma disputa internacional entre um Membro e um não-Membro.

Esse parágrafo se insere no regime geral da Carta, ou seja a preservação da paz e da segurança internacionais. Todavia, após o fracasso da Liga das Nações em função da Segunda Guerra Mundial que ela não pôde impedir, este artigo trata de *"permitir às Nações Unidas de exercer poder sobre os Estados não-Membros, na medida necessária para manter a paz"*.¹ De fato, *"Estados que participaram à Conferência de San Francisco perceberam que a paz é indivisível e que não se poderia admitir que ela fosse interrompida por países não-Membros"*.²

* Os autores agradecem a Laura Ferreira e a Fernanda Kallas por sua inestimável ajuda.

* Doutourandos do CRDFED (Centre de Recherche sur les Droits Fondamentaux et l'évolution du Droit - Universidade de Caen – Basse-Normandie - França), membros do CEDIN (Centro de Direito Internacional – Belo-Horizonte, Brasil) e do GRIB (Groupe de Recherche Interdisciplinaire sur le Brésil - França).

¹ P. Cahier, « Le problème des effets des traités à l'égard des Etats tiers », *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 1974, p. 710.

² *Idem*.

No entanto, o artigo 2 parágrafo 6 tem suscitado uma série de controvérsias doutrinárias e criou problemas de interpretação. Este artigo é uma das chaves do sistema jurídico internacional.

Desde as primeiras utilizações, ou tentativas de uso, desse parágrafo 6, surgiu um questionamento sobre os destinatários das obrigações envolvidas.

Sua escrita, bem como os trabalhos preparatórios, indicam claramente que esse documento se dirige às Nações Unidas e a seus órgãos. Ele os obriga defender a paz e a segurança internacionais, bem como a agir quando são ameaçados.

No entanto, se os Estados não-Membros poderiam ou não ser também vinculados por essa disposição, foi um questionamento que logo surgiu. A primeira referência ao presente artigo foi apresentada pela Polônia, que pediu à ONU para decidir sobre a situação na Espanha franquista, dizendo que a situação naquele país ameaçava a paz e a segurança internacionais.³ Nesse caso, o artigo foi usado para sancionar um Estado não-Membro da Organização e para forçá-lo a agir em conformidade com os princípios e propósitos da Carta, que é principalmente a manutenção da paz.

O primeiro caso que se vê confrontado na Corte Internacional de Justiça, o caso Estreito de Corfu⁴, referiu-se explicitamente ao artigo 2 parágrafo 6, permitindo que o Conselho de Segurança convidasse a Albânia, Estado não-Membro, a aceitar a jurisdição da Corte Internacional de Justiça para resolver a disputa desse país com o Reino Unido.

Mas os problemas de interpretação do presente artigo foram realmente suscitados com os casos búlgaro e húngaro de 1948. Duas teorias opostas surgiram para explicar se o

³ Resolução 32 (I) da Assembléia Geral da ONU (9 de Fevereiro de 1946) que convidou os Estados Membros a cortar as relações diplomáticas com a Espanha, porém, não menciona uma ameaça contra a paz.

⁴ Caso Estreito de Corfu (Reino-Unido v. Albânia), decisão da CIJ do 9 de Abril de 1949, C.I.J. *Recueil*, 1949, p. 4.

artigo 2 parágrafo 6 poderia ser invocado contra os Estados não-Membros⁵ para justificar sanções contra eles.⁶

O problema nesse caso provém do confronto entre essa disposição e um dos importantes princípios do Direito Internacional: uma convenção assinada por dois – ou mais – Estados não pode criar a uma obrigação jurídica a um terceiro Estado. Essa regra se expressa no postulado latino *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, e no artigo 34 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados⁷, convenção de codificação do direito consuetudinário.

Assim sendo, será que o artigo 2 parágrafo 6, no que diz respeito à paz e à segurança internacionais, criaria uma obrigação para com os países não-Membros da Organização das Nações Unidas ?

- Os trabalhos preparatórios demonstram que a questão foi levantada⁸, mas nenhuma resposta satisfatória foi dada.⁹

- A doutrina é igualmente divergente.

Uma doutrina minoritária, representada por Kelsen e Jiménez de Aréchaga, considera que o artigo cria uma obrigação jurídica para os terceiros Estados. O ex-juiz do Tribunal Internacional de Justiça disse na Comissão de Direito Internacional que:

⁵ Esses dois Estados aderiram a Organização das Nações Unidas em 1955.

⁶ Nas recomendações feitas pela Assembléia Geral para a Hungria e Bulgária, não tem referencias ao artigo 2 parágrafo 6.

⁷ Segundo esse artigo, "*Um tratado não cria obrigações nem direitos para um terceiro Estado sem o seu consentimento*"

⁸ Ver a intervenção da Bélgica: *Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale*, San Francisco, 1945, vol. 4, p. 479 ; Durante a apreciação do Capítulo II, o relatório menciona que « *le Sous-Comité a admis que l'association des Nations Unies, représentant l'expression la plus élevée de la Communauté légale internationale, a le droit d'agir d'une façon qui permette d'assurer la collaboration effective des Etats non membres dans la mesure nécessaire pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales* », *Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale*, San Francisco, 1945, vol. 6, p. 730.

⁹ *Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale*, San Francisco, 1945, vol. 6, p.355.

“É legítimo impor tal obrigação [...] aos Estados não Membros, proibindo o uso da força e criando uma obrigação de resolver todas as disputas internacionais por meios pacíficos, pois tal é a vontade da grande maioria da comunidade internacional que falou em nome da indivisibilidade da paz e que impôs a todos os Estados uma regra fundamental de direito”.¹⁰

Essa visão continua sendo minoritária. Para P. Cahier, *“é, no entanto, duvidoso que, no estado atual da sociedade internacional, a maioria dos Estados tenha o poder de legislar para toda essa comunidade”*.¹¹ C. De Visscher considera que esse artigo tem um significado político e não pode criar obrigações jurídicas para Estados não-Membros.¹² De fato, a maioria dos autores defende a preservação da regra da igualdade soberana dos Estados e recusam-se a admitir que o artigo 2 parágrafo 6 impõe obrigações a terceiros Estados.¹³

- A prática da Organização das Nações Unidas também não dá uma resposta definitiva. Com efeito, ela não tem usado com frequência esse artigo. E ainda a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança tendem a usar um vocabulário impreciso em suas resoluções. Certamente o Conselho já se dirigiu diretamente aos não-Membros pedindo-lhes de aplicassem as sanções que prevê.¹⁴ No entanto, na maioria dos casos ele se dirige

¹⁰ *“il est légitime d'imposer une telle obligation ou de modifier les droits des Etats non membres en interdisant le recours à la force et en créant l'obligation de régler tous les différends internationaux uniquement par des moyens pacifiques, parce que telle est la volonté de la grande majorité des membres de la communauté internationale qui a parlé au nom de l'indivisibilité de la paix, et imposé à tous les Etats une règle fondamentale de droit* : Jiménez de Aréchaga, *Annuaire*, 1964, I, p. 74.

¹¹ P. Cahier, « Le problème des effets des traités à l'égard des Etats tiers », *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 1974, p. 711.

¹² C. de Visscher, *Théories et réalités en Droit International*, Paris, Pédone, 1971, p. 287.

¹³ Nesse sentido, ver também : L. Goodrich et E. Hambro, *The Charter of the United Nations*, Boston, World Peace Foundation, 1949, 2ª edição, pp. 108-109 ; S. Hsueh, *L'ONU et les Etats non membres*, Genève, 1953, p. 8 ; ver também as reflexões desses autores na Comissão de Direito Internacional : sir Humphrey Waldock, *Annuaire*, 1964, I, p. 74, sir Gerald Fitzmaurice, *Annuaire*, 1960, II, p. 83 et M. Tounkine, *Annuaire*, 1964, I, p. 77.

¹⁴ Resolução do Conselho de Segurança n° S/RES/232 do 16 de dezembro dirigida contra o Portugal ou Resolução n° S/RES/277 do 18 de março de 1970 dirigida contra a Rodésia do Sul.

indiscriminadamente a “*todos os Estados*”¹⁵, ou a “*todos os Estados, incluindo os países não-Membros e todas as organizações internacionais*”¹⁶, ou, ainda, às agências especializadas, que são convidadas a tomar medidas contra os não-Membros.¹⁷

- Finalmente, a prática dos não-Membros é paradoxal. Com efeito, embora eles sempre reevindiquem o estatuto de não-Membros, e, nesse sentido, aleguem que eles não estavam vinculados por esse artigo, eles sempre agiram, de certa forma, em conformidade com as indicações da ONU.

Assim, a Suíça, antes de aderir às Nações Unidas, invocou o seu estatuto de Estado neutro para não aplicar as sanções adotadas pela Organização no que dizia respeito à Rodésia, África do Sul ou Portugal. Mas, em 1990, a Suíça uniu-se à ONU e adotou sanções econômicas contra o Iraque, por causa da invasão ao Kuwait.¹⁸ A Confederação, contudo, afirmou que a sua cooperação com as Nações Unidas foi o resultado de uma vontade política, e não de uma submissão à uma obrigação jurídica.¹⁹

Não há, portanto, consenso, nem na doutrina, nem na prática das Nações Unidas ou dos Estados não-Membros acerca da aplicabilidade do artigo 2 parágrafo 6 aos Estados não-Membros.

¹⁵ Resolução do Conselho de Segurança nº S/RES/216 do 12 de novembro 1966, 269 do 12 de agosto 1969, 282 do 23 de julho 1970, e 283 do 29 de Julho 1970 contra a Rodésia do Sul.

¹⁶ Resolução nº S/RES/757, do 30 de maio de 1992, contra a República Federal da Jugoslávia (§ 11)

¹⁷ Como, por exemplo, não conceder a esse Estado uma assistência financeira. Por exemplo: Assembleia Geral, Resolução nº 2107 (XX) do 21 de dezembro de 1965 contra o Portugal ou resolução do Conselho de Segurança nº S/RES/282, do 23 de Julho de 1970, contra a Rodésia.

¹⁸ Resolução do Conselho de Segurança nº 661(1990) do 6 de Agosto de 1990, adotada com base no Capítulo VII.

¹⁹ « Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 16 juin 1969 sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies », *Annuaire suisse de droit international*, 1970, pp. 85-88.

Porém, a questão da pertinência do artigo 2 parágrafo 6 perdeu interesse desde a adesão da Suíça à ONU, uma vez que diversas dúvidas foram levantadas, nesses últimos anos, a respeito desse Estado. Além disso, sejam quais forem, em última análise, as controvérsias que este artigo suscitou na época, elas desaparecem em função do valor jurídico que os princípios estabelecidos progressivamente adquiriram quanto à sua vocação universal alçado gradualmente pelas Nações Unidas.

Esses princípios são enumerados no artigo 2 parágrafo 1 até 5. De fato, como observado por P. Cahier, o lugar deste parágrafo 6 no artigo 2 refere-se aos princípios que o precedem diretamente, ou seja, os cinco pontos anteriores²⁰:

- O primeiro parágrafo transcreve uma regra de direito consuetudinário: o princípio da igualdade soberana dos Estados;

- O segundo parágrafo se refere explicitamente aos Estados Membros, os quais devem agir de boa-fé com as obrigações resultante da sua adesão à Carta.

Esses dois primeiros parágrafos devem ser excluídos do arcabouço do artigo 2 parágrafo 6, o primeiro porque ele se aplicava de qualquer modo mesmo antes da aprovação da Carta devido ao seu valor costumeiro, e o segundo por tratar especificamente dos Estados Membros.

- Em relação aos parágrafos 3 e 4, eles afirmam o princípio da proibição do uso da força nas relações internacionais e seu corolário, consistente na obrigação de resolver pacificamente os litígios.

- Finalmente, o parágrafo 5 obriga os Estados a assistir à Organização das Nações Unidas nas suas ações, e a não ajudar um Estado contra o qual a ONU adotaria sanções.

²⁰ Philippe Cahier, « Le problème des effets des traités à l'égard des Etats tiers », *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 1974, p. 709.

Por conseguinte, os princípios apontados no artigo 2 parágrafo 6 encontram-se inicialmente nestes três últimos parágrafos. Sobre este ponto parece que a doutrina é unânime e a prática nunca demonstrou o contrário.

Os parágrafos 3 e 4, no entanto, adquiriram um valor costumeiro pouco tempo depois da aprovação da Carta. Em relação ao parágrafo 4, como o nota I. Brownlie: *“Durante os anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, um grande número de Membros participaram nos tratados e outros atos oficiais que suportam a norma de ilegalidade [do uso da força]”*.²¹ Daí resulta o princípio da resolução pacífica de controvérsias (parágrafo 3).

Porém, como observa P. Cahier *“se a ONU se reconhece competente para agir contra um Estado não-Membro que tinha recorrido ao uso da força, é porque ele comete um ato ilegal à luz do direito internacional e porque [o direito internacional] admite a possibilidade de uma ação pública pela manutenção da paz. O artigo 2 parágrafo 6 não acrescenta nada à competência da ONU no que diz respeito a um Estado não-Membro”*.²² O autor sustenta seu argumento ao citar a CIJ, que afirma que *“todos os Estados podem ser considerados como tendo um interesse jurídico em que esses direitos sejam protegidos; as obrigações em causa são erga omnes”*²³ e conclui que *“assim, em uma série de áreas, a ONU é habilitada para agir contra os não-Membros, e não no âmbito da Carta, mas na base do direito internacional geral”*.²⁴

²¹ Philippe Cahier, « Le problème des effets des traités à l'égard des Etats tiers », *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 1974, p.714.

²² *Idem*.

²³ Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (Bélgica contra a Espanha), decisão de 5 de Fevereiro de 1970, *CIJ Recueil* 1970, p. 31.

²⁴ P. Cahier, « Le problème des effets des traités à l'égard des Etats tiers », *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 1974, p.715.

Finalmente, o problema se coloca apenas para o parágrafo 5, segundo o qual os Estados devem dar às Nações Unidas *“toda a 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.”*

Esta não é uma regra consuetudinária, e a natureza da obrigação é muito vaga. Tal exceção ao princípio da igualdade soberana *“é algo sério que pode ser justificado apenas no interesse de toda a sociedade internacional”*.²⁵ Assim, deve ser interpretada restritivamente. Especialmente porque o Estado não-Membro não pode influenciar esta decisão, uma vez que eles não têm assento nos órgãos que tomam decisões. A questão é, portanto, se Organização poderia obrigar um não-Membro a cumprir tal exigência. Neste contexto, o comportamento da Suíça é conclusivo.

Mas pode ser lembrado que, se a ONU age, é porque existe uma ameaça para a paz e a segurança internacionais. Portanto, se um terceiro Estado não ajuda as Nações Unidas quando ela empreende uma ação preventiva ou coercitiva contra um Estado, tal fato poderia ser considerado como uma contribuição a essa ameaça. O Estado se tornaria então, de algum modo, cúmplice do Estado contra o qual a Organização adota uma sanção.²⁶ Assim, esse terceiro Estado participaria de uma violação da paz e da segurança internacionais e, então, violaria uma obrigação *erga omnes*, susceptível de ser sancionada.²⁷ Por conseguinte, o artigo 2 parágrafo 6 pode ser invocado perante um tribunal internacional ainda que indiretamente. Destarte, indiretamente, podemos duvidar do seu real interesse. Ao final, o

²⁵ *Idem*.

²⁶ W. Vitzthum, « Commentary of the article 2(6) », in Bruno Simma (dir.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, 2002, p. 147.

²⁷ Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (Bélgica contra a Espanha), decisão de 5 de Fevereiro de 1970, *CIJ Recueil* 1970, p. 31.

Conselho pode, na verdade, punir uma violação da paz e da segurança, sem necessariamente mencionar esse artigo.

A universalidade das Nações Unidas é hoje quase indiscutível, e o artigo 2 parágrafo 6 perdeu a sua relevância. Inicialmente, as Nações Unidas tinha 50 Estados Membros fundadores; 192 Estados são agora membros da Organização, desde a adesão da Suíça e de Timor Leste em 2002 e de Montenegro em 2006. Hoje, apenas o Vaticano não é membro da ONU, apesar de ser reconhecido como um Estado pela Organização.²⁸

Portanto, a questão da execução do presente artigo não surgirá na prática, com a aparição de novos Estados na arena internacional.²⁹ No entanto, o reconhecimento da qualidade do Estado pela Organização das Nações Unidas é crucial, pois isso permite provar a sua legitimidade na arena internacional. Assim, a adesão à Organização é um dos objetivos imediatos de um novo Estado. Portanto, é altamente provável que um Estado que obteve a independência esperando sua adesão às Nações Unidas irá cumprir de qualquer maneira com os dispositivos da Carta, e as resoluções dos órgãos da ONU, o que ele faria com ou sem a existência do artigo 2 parágrafo 6 na Carta. Não agir conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas equivale-se à oposição aos 192 Estados Membros.

Assim, através deste artigo 2 parágrafo 6, nas palavras de George Scelle, "*a Carta está se movendo na direção de um governo autoritário internacional*"³⁰ e a ONU nem precisa

²⁸ As Ilhas Cook e Niue podem, de fato, estar excluídas porque são vinculados por um acordo de livre associação com a Nova Zelândia. No que se refere ao Kosovo, o seu reconhecimento não conta ainda com um consenso no seio da Assembléia Geral.

²⁹ Por exemplo, o caso recente do Montenegro, ou ainda o caso pendente do Kosovo.

³⁰ George Scelle, *Droit international Public, Les Cours de Droit, 1950-1951, Paris*, p. 625.

de cometer um “*abuso de poder tratando de uma maneira descortês os Estados não-Membros, os considerando como simples executantes e não como parceiros*”³¹, uma vez que eles serão *forçados* a se colocar neste caminho.

Devido ao alcance dos princípios em função da universalidade das Nações Unidas parece claro que, em face de uma ameaça a paz e a segurança internacionais, as Nações Unidas e os Estados não-Membros são forçados a agir conjuntamente para remediar este problema, mesmo se esta obrigação não figura na Carta. Como os Estados Membros concederam ao Conselho de Segurança a responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança internacionais, é lógico que ele fará com que os Estados não-Membros observem os princípios da Carta da ONU.

No final, Kelsen talvez tivesse razão quando afirmou que “*todas as obrigações dos Membros são as obrigações dos não-Membros; e existe uma diferença entre o estatuto de um Estado Membro e o estatuto de um Estado não-Membro somente na medida em que este último tem todas as obrigações, mas não os direitos de um Membro*”³².

Bibliografia :

- I. Brownlie, *International Law, and the Use of Force by States*, Oxford, Clarendon Press, 1996.
- P. Cahier, « Le problème des effets des traités à l'égard des Etats tiers ». *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*. 1974, pp. 595-755.
- J. Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU*, Pédone, Paris, 1974.
- L. Goodrich et E. Hambro, *The Charter of the United Nations*, Boston, World Peace Foundation, 1949.

³¹ J Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU*, Pedone, Paris, 1974, p.198.

³² Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, Londres, Stevens and Sons, 1951, p. 108.

S. Hsueh, *L'ONU et les Etats non membres*, Genève, 1953.

H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, Londres, Stevens and Sons, 1951.

A. Mahiou, « Commentaire de l'article 2, paragraphe 6 de la Charte des Nations Unies », in Jean-Pierre Cot et A. Pellet (dir.) : *La charte des Nations Unies*, Economica, 1991, pp. 473-483.

C. de Visscher, *Théories et réalités en Droit International*, Paris, Pédone, 1971.

W. Vitzthum, « Commentary of the article 2(6) », in Bruno Simma (dir.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, 2002, pp. 140-147.