

AÇÕES HUMANITÁRIAS PELO
CONSELHO DE SEGURANÇA:
ENTRE A CRUZ VERMELHA E CLAUSEWITZ

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim

Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixadora Maria Stela Pompeu Brasil Frota

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBr)



Diretor Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br

O *Instituto Rio Branco (IRBr)*, criado em abril de 1945, é o órgão do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e tem como finalidade o recrutamento, a formação e o aperfeiçoamento dos diplomatas brasileiros. O IRBr organiza, regularmente, o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata, e mantém o Curso de Formação, o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD) e o Curso de Altos Estudos (CAE).

Setor de Administração Federal Sul
Quadra 5, Lote 2/3
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3325 7000 /5/6
Site: www.mre.gov.br/irbr

AURÉLIO ROMANINI DE ABRANCHES VIOTTI

AÇÕES HUMANITÁRIAS PELO
CONSELHO DE SEGURANÇA:
ENTRE A CRUZ VERMELHA E CLAUSEWITZ

Prêmio Hildebrando Aciolly - 1º lugar entre as dissertações
apresentadas sobre tema jurídico no Mestrado em Diplomacia
do IRBr, 2002-2004

Prêmio Araújo Castro - 1º lugar entre as dissertações
apresentadas no Mestrado em Diplomacia do IRBr, 2002-2004

COLEÇÃO RIO BRANCO

INSTITUTO RIO BRANCO
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

BRASÍLIA 2004

Copyright ©

Projeto de foto da capa: João Batista Cruz

Dissertação apresentada ao Programa de Formação e Aperfeiçoamento – primeira fase (profa-i) do Instituto Rio Branco como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Diplomacia, sob orientação do Prof. Dr. Antônio Augusto Cançado Trindade.

Prêmio Hidelbrando Accioly e Prêmio Araújo Castro – Instituto Rio Branco -
Mestrado 2002-2004

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br
E-mail: publicacoes@funag.gov.br

Impresso no Brasil 2005

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional
conforme Decreto nº 1.825 de 20.12.1907

AGRADECIMENTO

Agradeço ao Professor Antônio Augusto Cançado Trindade, por sua inestimável orientação e por seus ensinamentos no Instituto Rio Branco e na Universidade de Brasília, que suscitaram meu entusiasmo à proteção internacional do indivíduo.

Ao meu pai, Dario Abranches Viotti, por seu exemplo de vida, por seu apoio e pelo esforço de revisão do texto, a despeito do horário.

Aos Secretários Achilles Zaluar Neto, Benoni Belli, Luís Guilherme Nascentes da Silva, Ana Luiza Membrive Martins e Adriana Sader Tescari, pela amizade, discussões, material e comentários preciosos.

Ao Gabriel Pablo Valladares e aos funcionários do Comitê Internacional da Cruz Vermelha em Brasília, pela recepção calorosa, assistência e simpatia.

Agradeço, por fim, ao Ministério das Relações Exteriores, cuja política de incentivo ao Mestrado me permitiu o esforço de pesquisar e escrever esta dissertação.

Meu interesse no tema surgiu durante período de dois anos em que trabalhei como Consultor Jurídico na Administração Transitória das Nações Unidas para o Timor-Leste (UNTAET), sob a liderança competente do brasileiro Sérgio Vieira de Mello. Sua morte trágica, anos depois, em Bagdá, priva a ONU – e o Brasil – de um profissional que sabia lidar, como poucos, com o difícil equilíbrio entre o ideal da paz e o pragmatismo político. No Timor, tive a honra de conviver com um povo nobre, que, após décadas de violência e de intimidação, soube manter a alegria, a esperança e a tenacidade. Conheci, também, centenas de funcionários e funcionárias anônimos das Nações Unidas e de agências humanitárias, que, da renúncia e da distância, retiram a força para ajudar ao próximo. A eles, dedico este trabalho.

“(...) because the end of this institution is the peace and defense of (...) all, and whosoever has right to the end has right to the means, it belongeth of right [to it] to be Judge both of the means of peace and defense, and also of the hindrances and disturbances of the same; and to do whatsoever he shall think necessary to be done, both beforehand, for the prevention of discord at home, and hostility from abroad; and when peace and security are lost, for the recovery of the same.” (Hobbes, T. Leviathan. Parte II, cap. 18. In: Coleção Great Books. v. 21, 1990, p.102)

RESUMO

VIOTTI, Aurélio. *Ações Humanitárias pelo Conselho de Segurança: entre a Cruz Vermelha e Clausewitz*. Dissertação (Mestrado) – Instituto Rio Branco/MRE, Brasília, 2004.

A dissertação trata do uso da força no Direito Internacional. Com base em contraposição entre as normas internacionais de proteção do ser humano em período de conflito armado, o *jus in bello*, e a legalidade do recurso à ação armada pelos Estados, o *jus ad bellum*, analisa os desenvolvimentos recentes no Sistema de Segurança Coletiva, fundado na Carta da Organização das Nações Unidas, no que tange a ações militares coletivas sob a justificativa de proteção do indivíduo. Engloba tanto análise teórica, com base no Direito Internacional Público, como um estudo de casos em que meios militares foram autorizados pelo Conselho sob razões humanitárias em situações de violência interna: Somália (1992-3), Ruanda (1994), Zaire (1996), Albânia (1997) e Timor-Leste (1999). Assim, busca examinar a competência do Conselho de Segurança diante de graves violações à dignidade humana, a possível expansão do conceito de ameaça à paz e à segurança internacionais e suas repercussões para o Direito Internacional geral. O mandato do Conselho de Segurança deve ser interpretado restritivamente, na ausência de uma reforma de sua composição, procedimento e controle, de modo a não expandir as exceções legais à proscrição geral do uso da força nas relações internacionais. Isso não impede que, em situações extremas, o Conselho deva autorizar ações coercivas em conflitos internos, entre outras razões para evitar intervenções unilaterais, sem prejuízo de medidas de caráter preventivo e de longo-prazo, a fim de garantir proteção eficaz ao indivíduo.

Palavras-chave: Segurança Coletiva, Conselho de Segurança, *Jus in Bello*, *Jus ad Bellum*, Segurança Humana.

ABSTRACT

VIOTTI, Aurélio. *Humanitarian Actions by the Security Council: between the Red Cross and Clausewitz*. Dissertation (Master's Degree). – Instituto Rio Branco/MRE, Brasília, 2004.

The study deals with the use of force in International Law. By contrasting international norms for the protection of individuals during armed conflicts (*jus in bello*), and the legality of the recourse to armed action by States (*jus ad bellum*), it analyses the recent developments in the collective security system, founded upon the Charter of the United Nations, regarding collective military actions aiming at the protection of human beings. The dissertation encompasses a theoretical analysis, based on Public International Law, and case-studies, in which military means were authorized by the Security Council for humanitarian reasons in situations of internal conflict: Somalia (1992-3), Rwanda (1994), Zaire (1996), Albania (1997) and East Timor (1999). Thus, it aims at examining the jurisdiction of the Security Council concerning grave violations of human dignity, the possible expansion of the concept of threat to international peace and security, as well as its effects for general International Law. The Security Council's mandate should be interpreted narrowly, in the absence of reform in its composition, procedure and accountability, so as to avoid an expansion of the legal exceptions to the general ban on the use of force in international relations. This does not preclude the Council from authorising coercive action in internal conflicts, in extreme situations, among other reasons to prevent unilateral interventions. However, such a practice should not affect preventive long-term measures, in order to assure the effective protection of individuals.

Keywords: Collective Security, Security Council, *Jus in Bello*, *Jus ad Bellum*, Human Security.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. MÉTODO	26
2. O CSNU E O DIREITO INTERNACIONAL	29
3. A DISTINÇÃO ENTRE <i>JUS IN BELLO</i> E <i>JUS AD BELLUM</i>	33
I - O LEGADO DA CRUZ VERMELHA: O <i>JUS IN BELLO</i>	39
1.1 CONFLITOS INTERNOS E A SOBERANIA ESTATAL	42
1.2 O <i>JUS IN BELLO</i> E O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS	48
1.3 A PROTEÇÃO DOS CIVIS E A ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA	53
1.4 A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO HUMANITÁRIO	58
1.5 O USO DA FORÇA PARA IMPLEMENTAR O DIH	62
II - A CONDENAÇÃO DE CLAUSEWITZ: O <i>JUS AD BELLUM</i>	69
2.1 A PROSCRIÇÃO DA GUERRA	72
2.2 A ONU E A MANUTENÇÃO DA PAZ E DA SEGURANÇA INTERNACIONAIS ...	75
2.3 A INTERPRETAÇÃO DA CARTA	82
2.4 O PRINCÍPIO DA NÃO-INTERVENÇÃO E O ARTIGO 2 (7) DA CARTA	86
2.5 O CAPÍTULO VII DA CARTA	93
III - A PRÁTICA RECENTE DO CSNU	101
3.1 SOMÁLIA (1992 – 1993)	103
3.2 RUANDA (1994)	109
3.3 ZAIRE (1996)	114
3.4 ALBÂNIA (1997)	116
3.5 TIMOR-LESTE (1999)	118
CONCLUSÕES	123
1. A IMPORTÂNCIA DA DISTINÇÃO ENTRE <i>JUS IN BELLO</i> E <i>JUS AD BELLUM</i>	125
2. UM CONSELHO DE SEGURANÇA HUMANA?	131
BIBLIOGRAFIA	141
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	165

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Em 1646, Grotius, com base no Direito Natural, assim questiona a possibilidade da guerra em benefício dos oprimidos:

“Isso também é objeto de controvérsia, se é justa a causa da guerra em favor dos súditos alheios, para afastar deles a injúria de seu príncipe. (...) Se, entretanto, há injúria manifesta, se algum Busiris, Phalaris, Diomedes trácio infligir sobre os súditos aquelas coisas que nenhuma eqüidade aprova, não por isso estará impedido o direito da sociedade humana.”¹

O *Grand Dictionnaire Universel du XIXe Siècle*, de Pierre Larousse, esclarece as alusões feitas por Grotius: Busiris foi um personagem da mitologia egípcia, em cujo reinado houve 9 anos de carestia. Um adivinho, originário de Chipre, disse que o flagelo só seria contido pelo sacrifício anual de um homem estrangeiro. Busiris começou imolando o adivinho e, depois, todos os estrangeiros que entravam no Egito. Phalaris, que nasceu em Creta no VI século a.C., foi tirano de Agrigento. Um escultor ateniense, Perillo, deu-lhe um touro de bronze, dentro do qual cabia um homem, para ser assado em fogo brando. Phalaris assou o artista que inventou esse suplício e, depois, numerosos inimigos. Segundo algumas versões, teve o mesmo destino deles. Diomedes, rei da Trácia, tinha corcéis furiosos que expeliam fogo e que eram alimentados com carne humana, especialmente a dos estrangeiros que caíam em suas mãos. Após vencê-lo, Hércules entregou o rei deposto para ser devorado por seus próprios cavalos.

Em 6 de abril de 1994, o presidente ruandês Habyarimana e altos funcionários do governo foram mortos por um míssil lançado contra seu avião, que se aproximava do aeroporto de Kigali. Em horas, membros do governo de maioria Hutu, policiais e militares agruparam e executaram políticos da oposição. Em seguida, o exército, a guarda presidencial e milícias armadas começaram a executar qualquer pessoa cuja identidade

¹ Grotius, Hugo. *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*. Livro Segundo, cap. XXV, § 8 (1) (2). Torrubiano Ripoll, J. (trad.). Madrid: Editorial Reus, 1925. Tomo III, pp. 245-247.

demonstrasse ser da etnia Tutsi. Uma estação de rádio coordenava o massacre: “Vocês esqueceram alguns dos inimigos [em tal lugar] (...) Alguns ainda estão vivos. Vocês devem voltar e acabar com eles.” Em Taba, a milícia matou todos os tutsis do sexo masculino e forçou as mulheres a cavar as covas; em seguida, as crianças foram jogadas nas valas. Segundo uma sobrevivente: “Eu nunca vou esquecer a visão do meu filho implorando para que eu não o enterrasse vivo. (...) [Ele] continuou tentando escapar e era espancado de volta. E nós éramos obrigadas a cobrir a cova com terra até que não mais houvesse qualquer movimento.” Estima-se que cerca de oitocentos mil tutsis e hutus moderados foram assassinados em pouco mais de três meses².

Este estudo trata do uso da força nas relações internacionais. Apresenta análise jurídica dos desenvolvimentos recentes no Sistema de Segurança Coletiva, fundado na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), no que tange a ações militares coletivas sob a justificativa de proteção do indivíduo. Outras possíveis ações humanitárias pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que não envolvam a ameaça ou o uso da força armada, não serão objeto de estudo específico³. A dissertação engloba tanto análise teórica, com base no Direito Internacional Público, como um estudo de casos. A fim de precisar o campo de pesquisa, restringe a exposição a casos em que meios militares foram autorizados pelo Conselho sob razões humanitárias em situações de violência interna (*i.e.* não-internacional), durante a década de 1990.

A perspectiva de um Sistema de Segurança Coletiva teve sua primeira formulação jurídica no Pacto da Liga das Nações (1919), o último dos 14 pontos do presidente norte-americano Woodrow Wilson e a base da paz que se seguiria à então Grande Guerra.⁴ A segurança coletiva tem como

² *Apud* Holzgrefe, J. L. “The Humanitarian Intervention Debate”. In: Holzgrefe, J. *et* Keohane, R. *Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 16. Cf. Nações Unidas. *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*. (S/1999/1257) [Relatório de Investigação sobre Ruanda].

³ Como, por exemplo, a criação de tribunais *ad hoc* para processar e julgar violações ao Direito Humanitário (S/Res 827 (1993) e S/Res 955 (1994)) ou, mesmo, a imposição de *safe areas* (S/Res 819 (1993)).

⁴ Assim escreve Antônio Patriota: “A ordem internacional concebida por Wilson, em que os interesses nacionais são colocados a serviço de valores éticos, na adesão a um sistema jurídico multilateral,

objetivo assegurar que uma ação conjunta da sociedade internacional responda às ameaças ou agressões à paz internacional, de modo a tornar desnecessário que os Estados o façam por si próprios.⁵ No entanto, o sistema da Liga tinha graves deficiências, entre elas seu caráter recomendatório, que o tornava dependente da disposição de os Estados membros cumprirem as obrigações assumidas.⁶ Logo caiu em descrédito por sua ineficácia frente à invasão da Itália fascista à Abissínia (hoje Etiópia) e do Japão à Manchúria.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os criadores da nova ordem buscaram novamente institucionalizar a aplicação da força nas relações entre os Estados. O sistema erigido pela Carta das Nações Unidas, para a manutenção da paz internacional, proíbe o recurso à ação armada pelos Estados, exceto quando autorizado pelo Conselho de Segurança ou em caso de legítima defesa⁷. A Carta inverte a presunção de que a guerra seria meio legítimo de ação política, sua simples continuação, como a compreendia Clausewitz⁸. Confere ao CSNU a competência para determinar em que casos a paz seria violada e os meios necessários para restaurá-la, com base nos poderes atribuídos pelo Capítulo VII da Carta.

Na prática, o mecanismo foi paralisado pela instauração da Guerra Fria e pelo uso indiscriminado dos poderes de veto previstos na Carta. Entre 1945 e 1989, o veto foi utilizado em 279 ocasiões, o que tornou a ONU impotente frente a mais de cem conflitos ao redor do mundo, com cerca de 20 milhões de mortos⁹. O fim da Guerra Fria, no entanto, abriu a possibilidade de que o Sistema de Segurança Coletiva respondesse às ameaças à paz internacional, a começar pela atuação do Conselho em resposta à invasão iraquiana ao Kuwait, logo no início da década de 1990¹⁰. É singular que, nos seus primeiros 44 anos, o CSNU

⁵ Higgins, Rosalyn. *Problems & Process: international law and how we use it*. Oxford: Clarendon Press, 2001. p. 174.

⁶ Briery, James. L. *Direito Internacional*. 3. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1972. p. 104.

⁷ Artigos 2 § 4, 51 e Capítulo VII da Carta da ONU.

⁸ Albuquerque Mello, Celso de. *Direitos Humanos e Conflitos Armados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 72. Renault, A. "Clausewitz: De la Guerre". In: Chatelet, F. et al. *Dictionnaire des Oeuvres Politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986. pp. 152-156.

⁹ Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali (SGNU), *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. UN Doc A/47/277-S/24111 (1992), § 14.

¹⁰ Patriota, 1998. pp. 35-66.

tenha aprovado 24 resoluções que citavam ou usavam os termos do Capítulo VII. Por volta de 1993, o Conselho adotava o mesmo número de resoluções sob o capítulo a cada ano¹¹.

O pós-Guerra Fria levou a grandes transformações no cenário mundial e na agenda política internacional. Ao mesmo tempo em que diminuíram riscos militares de larga escala, pela superação da rivalidade Leste/Oeste, a afirmação de particularismos nacionais, étnicos ou religiosos leva a um recrudescimento da violência contra a população civil¹². Em 1991, o então Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), Xavier Perez de Cuéllar, alertou que:

“Estamos testemunhando o que é provavelmente um movimento irresistível nas atitudes públicas em direção à crença de que a defesa dos oprimidos em nome da moralidade deve prevalecer sobre fronteiras ou documentos legais¹³.”

Para alguns, o “humanitarismo” – cujas origens remontam aos esforços do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e sua proteção a vítimas de conflitos armados – seria a nova ideologia da sociedade internacional, em substituição à dicotomia ideológica da Guerra Fria¹⁴. É característico que, em 1999, a organização não-governamental *Médecins Sans Frontières* tenha recebido o Prêmio Nobel da Paz. Seu fundador, o médico francês Bernard Kouchner, é um dos grandes patrocinadores do chamado “direito de ingerência”, pelo qual a assistência às vítimas de um conflito pode adquirir caráter coercivo¹⁵.

O Direito Internacional Humanitário (DIH), ou *jus in bello*¹⁶, pode ser definido como “o ramo do Direito Internacional limitando o uso de

¹¹ Chesterman, S. *Just War or Just Peace? humanitarian intervention and international law*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 121.

¹² Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali (SGNU), *An Agenda for Peace*. *Op. cit.* § 11

¹³ Nações Unidas. UN Press Release, SG/SM/4560 de 24/04/91.

¹⁴ Badie, Bertrand. *Droit de l'Homme et Diplomatie: entre éthique et volonté de puissance*. Paris: Fayard, 2002. pp. 239-322.

¹⁵ Bettati, M. “Un Droit D’Ingerence?” In: *Revue Générale de Droit International Public (RGDIP)*, tomo 95, n. 03, 1991. Chandler, David. *From Kosovo to Kabul: human rights and international intervention*. Londres: Pluto Press, 2002. p. 31.

¹⁶ Os dois termos não são propriamente idênticos. Por exemplo, o *jus in bello* envolveria também a questão da neutralidade, ao contrário do DIH. No entanto, ambos serão adotados como sinônimos nesta dissertação.

violência em conflitos armados.”¹⁷ O Direito Humanitário aplica-se, em princípio, a conflitos interestatais, mas é também estendido à condução de hostilidades em conflitos internos. Além disso, aproxima-se do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), que se aplica em tempo de paz, mas cujos princípios fundamentais são válidos mesmo em situações emergenciais. Apesar de distintos, os dois ramos são complementares. A II Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993) consagrou a legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com a observância dos direitos humanos em toda a parte e a todo momento¹⁸.

Desde o fim da Guerra Fria, considerações identificadas como “humanitárias” têm sido designadas como justificativas para ameaçar – ou iniciar – ações militares internacionais. A década de 1990, que começou com a perspectiva de funcionamento do Sistema de Segurança Coletiva, presenciou diferentes ações coercivas sob justificativa humanitária e testemunhou, no seu último ano, intervenção em Estado soberano sem observar o mecanismo da ONU, com o ataque da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em Kosovo¹⁹. O movimento renunciado pelo então SGNU parece ter-se confirmado. Contudo, essa apreciação é correta apenas em parte. Por um lado, é certo que fronteiras nacionais não mais servem de escudo a graves violações à dignidade humana. Por outro, parâmetros legais, antes de terem se tornado irrelevantes, são cada vez mais necessários, seja para diminuir o risco de abusos, seja para garantir proteção efetiva às vítimas.

No fim dos anos 90, com a variedade de experiências e de reações acumuladas, a questão da chamada “intervenção humanitária” era um dos grandes tópicos em discussão na agenda mundial. Em 1999, cinco dias após a autorização pelo CSNU para a intervenção em Timor-Leste, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, introduziu o debate durante a abertura da 54^a Assembléia Geral das Nações Unidas. Em sua manifestação, afirmava que:

¹⁷ Sassòli, Marco *et* Bouvier, Antoine. *How Does Law Protect in War?* Genebra: CICV, 1999. p. 67.

¹⁸ Cf. Cançado Trindade, Antônio A. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. pp. 339-443, que ressalta a crescente aproximação entre esses dois ramos do Direito Internacional, juntamente com o Direito dos Refugiados.

¹⁹ Cf., *inter alia*, Simma, Bruno. “NATO, the UN and the Use of Force: legal aspects”. In: *European Journal of International Law (EJIL)*. v. 10, n. 1. Londres: Oxford University Press, 1999.

“A soberania estatal, em seu sentido mais básico, está sendo redefinida pelas forças da globalização e da cooperação internacional. (...) Enquanto o genocídio em Ruanda definirá para nossa geração as conseqüências da inação frente a um homicídio em massa, o mais recente conflito em Kosovo incitou questões importantes sobre as conseqüências da ação na ausência de uma completa unidade por parte da comunidade internacional²⁰.”

O discurso causou grande controvérsia. Enquanto alguns o entenderam como um endosso, sem restrições, do uso da força na proteção à pessoa, outros ressaltaram o perigo de abandonar os princípios da não-intervenção em assuntos domésticos e da igualdade soberana dos Estados²¹. Após as reações iniciais, o tema entrou em compasso de espera, para ser posto em segundo plano com os eventos de 11 de setembro de 2001 e a resposta norte-americana às ameaças do terrorismo internacional²². Entretanto, retornou à agenda política a partir de 2003, em especial com a situação humanitária no Congo, na Libéria e, recentemente, no Haiti²³. A grave instabilidade política em certas regiões do mundo permanece, podendo levar a novas crises humanitárias e à necessidade de respostas adequadas pela comunidade internacional.

Como observou o Embaixador Gelson Fonseca Júnior, ex-Representante Permanente do Brasil nas Nações Unidas, cumpre saber “se é possível conciliar Clausewitz e os princípios da Cruz Vermelha.”²⁴ Por um lado, é necessário garantir o respeito às normas internacionais de proteção da pessoa, mesmo em período de crise institucional. Por outro, o uso da coerção militar parece seguir lógica própria e traz consigo o risco de minar a proscrição da guerra como meio de política nacional.

²⁰ Nações Unidas. Relatório Anual do SGNU perante a AGNU (1999). *Press Release* SG/SM/7136, GA/9596.

²¹ Brasil. Telegrama da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 14/11/2000, número 02445 (reservado).

²² Brasil. Telegrama da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 27/04/2001, número 01047 (reservado).

²³ Nações Unidas. S/Res/1484 (2003), S/Res 1478 (2003) e S/Res 1529 (2004), respectivamente. Após a apresentação deste estudo, a situação em Darfur, no Sudão, passou a ser apontada pelas Nações Unidas como a pior crise humanitária contemporânea, à espera de solução duradoura.

²⁴ Brasil. Telegrama da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 14/11/2000, número. 02445 (reservado).

Possível conciliação poderia estar no sistema da ONU. A prática do Conselho, durante a década de 1990, leva a crer que procurou adaptar-se à nova ordem política do pós-Guerra Fria. Em “processo de experimentação virtualmente contínuo”, essa prática parece ter levado a reinterpretações da Carta, seja nos objetivos da segurança coletiva, seja nos meios para garanti-la²⁵. Quanto aos objetivos, o CSNU tem conferido interpretação extensiva ao que considera ameaça ou ruptura da paz e da segurança internacionais, nos termos do artigo 39 da Carta, que teriam passado a incluir conflitos internos (guerra civil)²⁶, crises humanitárias²⁷ e, mesmo, rupturas da legalidade democrática²⁸. Quanto aos meios, a natureza das operações sob a égide da ONU no campo da paz e da segurança internacionais sofreu profundas mudanças. As tradicionais operações de manutenção de paz (*peacekeeping*), fundadas no consentimento das partes em conflito, na imparcialidade e no não-uso da força (exceto em legítima defesa)²⁹, foram alteradas, adquirindo aspectos coercivos, em alguns casos³⁰. No fim, a delegação a coalizões *ad hoc* parece ter-se tornado a regra nas chamadas operações de imposição de paz (*peace enforcement*), que necessitam de autorização sob o Capítulo VII da Carta.

Os desenvolvimentos atuais no Sistema de Segurança Coletiva levam invariavelmente às questões: Quais desvios do que era proposto originalmente podem ser considerados legais, adaptações imaginativas para necessidades contemporâneas? E quais devem ser vistos como além da legalidade, como *ultra vires*, ou seja, que ultrapassam as competências conferidas pela própria Carta?³¹

A dissertação tem por foco os *objetivos* das decisões sob o Capítulo VII da Carta: a competência do CSNU no que tange à proteção da pessoa

²⁵ Patriota, 1998. p. 155.

²⁶ Iraque (1991 - 2003), Iugoslávia (1991), Libéria (1990–2), Angola (1992 -), República Centro-Africana (1996–8).

²⁷ Somália (1992-3), Ruanda (1994), Zaire Oriental (1996), Albânia (1997) e Timor-Leste (1999).

²⁸ Haiti (1991-4), Serra Leoa (1997-8). Essa classificação é feita por Chesterman, 2001. pp. 112-162.

²⁹ Fontoura, Paulo. *O Brasil e as Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. p. 260

³⁰ A coerção, nesses casos, foi autorizada com base no Capítulo VII da Carta, por vezes com risco à missão em curso, como na Ex-Iugoslávia (1991). Patriota, 1998. pp. 82-108.

³¹ Cf. Higgins, R. Preâmbulo à obra de Sarooshi, D. *The United Nations and the Development of Collective Security*. Oxford: Clarendon Press, 1999.

³² Fontoura, 1999. p. 271.

humana, em particular. A questão dos *meios* utilizados não é tema de pesquisa, mas repercute na análise, mesmo porque a decisão em adotar-se uma operação sob o Capítulo VII depende da vontade política dos Estados-membros de contribuir com tropas ou, ao menos, impor sanções.

Os esforços no sentido de emendar o instrumento existente ou de definir critérios para a ação do Conselho esbarram na relutância de alguns de seus membros permanentes.³² Assim, torna-se necessário inquirir até que ponto as normas de Direito Internacional delimitam a atuação recente do CSNU. Apesar da relevância do tema, a literatura, no Brasil, é escassa, em se tratando de perspectiva jurídica.³³ A carência surpreende, tendo em vista que o Brasil, juntamente ao Japão, é o membro não permanente com maior número de anos no Conselho³⁴ e propugna um lugar de membro permanente.³⁵ Além disso, o Brasil tem histórico de defesa de instituições multilaterais e de respeito ao Direito Internacional, tendo sido pioneiro em missões de paz instituídas com base em mecanismos multilaterais e participado de 23 operações de paz das Nações Unidas desde 1957.³⁶

Em 2000, após uma década de experiências e de discussões, o CSNU aprovou resolução que define os marcos conceituais da questão. Sob a rubrica de proteção dos civis em conflitos armados, considerou que violações sistemáticas, flagrantes e amplas do Direito Humanitário e dos direitos humanos em situação de conflito armado – como a recusa deliberada de assistência humanitária às vítimas – podem constituir ameaça à paz e à segurança internacionais e induzir o Conselho a tomar as medidas adequadas, dentre as quais, implicitamente, o recurso à força armada³⁷.

³³ Cf., por exemplo, Albuquerque Mello, 1997, e Amaral Júnior, Alberto. *O Direito de Assistência Humanitária*, Rio de Janeiro: Renovar, 2003, assim como análises de caráter político de Rodrigues, Simone. *Segurança Internacional e Direitos Humanos: a prática da intervenção humanitária no pós-guerra fria*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, e Patriota, 1998.

³⁴ Patriota, 1998. p. 190. O Brasil ocupa, atualmente, a cadeira de membro não-permanente (biênio 2004/5).

³⁵ Brasil. *Audiência Pública do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (parte 2)*, em 23/04/2003. Disponível em <<http://www.mre.gov.br>>.

³⁶ Fontoura, 1999. pp. 195-199. Após a apresentação deste trabalho, o Brasil assumiu a liderança na Missão de Estabilização no Haiti (MINUSTAH), criada pela S/Res 1542, de 30 de abril de 2004.

³⁷ Nações Unidas. S/Res/1296 (2000), §§ 5 e 8. Cf., também, S/Res 1314 (2000), sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados.

A dissertação parte do debate acerca do papel do Direito Internacional nas decisões no CSNU, para, em seguida, traçar evolução histórica da distinção entre os dois regimes jurídicos que servem de base para a argumentação: o *jus in bello*, normas de proteção do indivíduo em período de conflito armado, e o *jus ad bellum*, a legalidade do uso da força nas relações internacionais. Enquanto o capítulo 2 analisa os princípios e normas de proteção da pessoa humana, com foco em conflitos internos, o capítulo 3 estuda a proscrição do uso da força pelos Estados, em geral, e o sistema da ONU, em particular. O capítulo 4, por sua vez, traz um estudo de casos, ocorridos na década de 1990. Com base na contraposição entre os dois campos jurídicos, busca-se discutir as seguintes hipóteses:

a) O *jus in bello* é incompatível com o recurso à ação armada. Logo, qualquer autorização de meios militares para a proteção das vítimas é uma questão própria do *jus ad bellum*.

b) O *jus ad bellum* apenas admite o recurso a meios militares para a proteção do ser humano com base no Sistema de Segurança Coletiva das Nações Unidas, com restrições *ratione materiae*.

c) A aparente “militarização” da proteção do indivíduo decorre da imprecisão entre *jus in bello* e *jus ad bellum* e pode levar a resultados negativos, seja para os objetivos pretendidos, seja para a ordem internacional como um todo.

Mesmo que o sistema de proteção da pessoa envolva diferentes vertentes, como o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Humanitário, a dissertação tem por foco o último. Há diversas razões para tanto. Primeiro, a prática do CSNU no período em análise demonstra que a autorização da força armada contra abusos à dignidade humana ocorreu em situações de conflito armado, apesar de as Resoluções citarem, de modo genérico, graves violações ao DIDH e ao DIH. Segundo, violações graves e maciças dos direitos humanos acontecem, em regra, nessas situações. Seria paradoxal a possibilidade de uma catástrofe humanitária em situação de normalidade institucional. Mesmo que possível, *ex hipotesi*, considerar outras graves violações aos direitos humanos como ameaça à paz e à segurança internacionais, por exemplo

o *apartheid* sul-africano³⁸, tais casos dificilmente induziriam o CSNU a autorizar o uso da força armada para reprimi-las. Terceiro, as duas vertentes, apesar de distintas, convergem no sentido de aprimorar a proteção às vítimas, em termos normativos, hermenêuticos e operacionais, sendo que as normas fundamentais de ambas são basicamente as mesmas³⁹. De qualquer modo, a aproximação dos dois subsistemas jurídicos implicará análise de ambos, mesmo que o foco esteja no Direito Humanitário.

Outros tópicos relacionados ao CSNU também repercutirão apenas subsidiariamente na dissertação: sua legitimidade representativa, o controle de legalidade de suas decisões, a aplicação de normas humanitárias para as forças que ajam com base em suas resoluções, assim como a questão financeira de operações de paz. Outros argumentos, por vezes aduzidos para o uso da força armada em benefício do indivíduo, tais como uma suposta expansão do conceito de legítima defesa, a proteção de nacionais no exterior, a intervenção armada com base em autorização por tratado ou requisição, a interpretação do Capítulo VIII da Carta (sobre organizações regionais), ou mesmo suposta autorização implícita em resoluções adotadas sob o Capítulo VII da Carta⁴⁰, não serão objeto deste estudo.

1. MÉTODO

A dissertação utiliza fontes primárias e secundárias. A maior parte das fontes secundárias é encontrada em livros e artigos especializados internacionais. Entre as fontes primárias, ressaltam-se resoluções e documentos oficiais das Nações Unidas no período em análise, assim como tratados internacionais relevantes, como a Carta da ONU (1945), a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), as Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais de 1977, a Convenção sobre a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio (1948) e o Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI), de 1998. Além disso, são utilizados

³⁸ Nações Unidas. S/Res 418 (1977), que também aduz à escalada de armas na região. Cf., também, A/Res 47/116 (1992), que reconhece a responsabilidade da ONU e da comunidade internacional de eliminar o *apartheid* por meios pacíficos. Cf., *infra*, capítulo 3, sobre a Rodésia.

³⁹ Cançado Trindade, 2003. pp. 339-443. Tanto que, para alguns, o DIH seria um sub-ramo do DIDH. Cf. Albuquerque Mello, 1997. pp. 137-141.

⁴⁰ Essa foi a base da argumentação norte-americana para ações militares no Iraque, no decorrer da década de 1990, assim como para a intervenção em Kosovo. Cf. Chesterman, 2001. pp. 196-215.

juízos da Corte Internacional de Justiça (CIJ) e dos tribunais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e Ruanda, assim como telegramas oficiais do Ministério das Relações Exteriores. Uma vez que envolve a interpretação de tratados, a dissertação inclui, sempre que necessário, o texto autêntico do artigo em análise, em nota de rodapé.⁴¹ Nas demais situações, em que a precisão textual não seja fundamental, haverá tradução livre.

A interpretação da Carta das Nações Unidas receberá estudo específico. De modo geral, cumpre aplicar, de um lado, exercício dedutivo dos artigos estabelecidos na Carta e, de outro, exercício indutivo acerca da prática subsequente nos órgãos competentes na matéria. As duas atividades são complementares, uma vez que “[se] reconheceu a própria prática da organização como elemento de interpretação do aumento ou redução das competências dos órgãos da ONU.”⁴² Assim, alguns casos debatidos no Conselho na década de 1990 são objeto de pesquisa. São eles:

- a) Somália (1992-1993)
- b) Ruanda (1994)
- c) Zaire Ocidental (1996)
- d) Albânia (1997)
- e) Timor-Leste (1999)

Dois critérios determinaram a escolha, com o objetivo de indicar, tanto quanto possível, que a decisão coletiva não tenha decorrido de outros fatores, além da condição humanitária no país: a característica intra-estatal dos conflitos e a maior precisão nos motivos que teriam induzido o CSNU a autorizar o uso da força, conforme o texto das resoluções pertinentes. Os casos tratam de ação coerciva militar, e não apenas de aplicação de sanções. Essa restrição foi feita em vista do tema específico, assim como

⁴¹ Cf. artigo 111 da Carta da ONU, artigos 55, 54, 133 e 150 das quatro Convenções de Genebra de 1949, respectivamente, e artigo 28 do Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 1949.

⁴² Cançado Trintade, A. *Direito das Organizações Internacionais*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 29. Ver, *infra*, capítulo 3.3, sobre a interpretação da Carta.

do menor número de situações⁴³. Além disso, as operações bélicas são a face mais visível, perante a opinião pública mundial, da atuação da ONU no campo da paz e da segurança internacionais e acabam por ter grande influência em eventual redefinição dos poderes investidos na Carta.

Foram excluídas duas situações, pesquisadas em estudos sobre o tema: o Haiti (1994) e a ex-Iugoslávia (a partir de 1991). O caso do Haiti não foi incluído em vista da justificativa para a ação militar. A imposição da paz no Haiti teria por base uma variedade de razões, entre elas a “contínua deterioração da situação humanitária” no país, além de fazer referência a resoluções anteriores similares. Entretanto, a parte operativa da resolução, em que a ação é autorizada, tem como justificativa “facilitar a retirada do Haiti da junta militar, (...) o pronto retorno do Presidente legitimamente eleito e a restauração das autoridades legítimas do Governo do Haiti e estabelecer e manter um ambiente seguro e estável (...)”⁴⁴. Assim, pode-se argumentar que a questão humanitária é subsidiária à questão democrática, o que extrapola o objeto da dissertação.

A questão da ex-Iugoslávia, por sua vez, não será estudada em razão do debate acerca da natureza do conflito, se doméstico ou internacional⁴⁵. Entre junho e outubro de 1991, três ex-repúblicas iugoslavas declararam independência: Croácia, Eslovênia e Macedônia. Em setembro, foram adotadas as primeiras resoluções sob o capítulo VII da Carta, impondo embargo de armas à região⁴⁶. No entanto, o recurso a operações de paz – que adquiriram caráter coercivo progressivo – foi decidido após dezembro do mesmo ano⁴⁷, mesmo mês em que a Alemanha reconheceu as independências croata e eslovena. Em março de 1992, a Bósnia-Herzegovina declarou independência, sendo admitida nas Nações Unidas em maio do mesmo ano, junto à Croácia e à Eslovênia. A partir de então, não há dúvida de que o conflito era internacional⁴⁸.

⁴³ Entre 1990 e 1999, o CSNU adotou 166 Resoluções que invocavam, direta ou indiretamente, os poderes atribuídos sob o Capítulo VII da Carta. A grande maioria diz respeito a sanções. Para uma relação, cf. Chesterman, 2001, pp. 237-240.

⁴⁴ Nações Unidas. S/Res 940 (1994).

⁴⁵ Sobre o caso da ex-Iugoslávia, Cf. Patriota, 1998, pp. 82-108 e Chesterman, 2001, p. 133-134.

⁴⁶ Nações Unidas. S/Res 713 (1991).

⁴⁷ Nações Unidas. S/Res 724, de dezembro de 1991; S/Res 743, de fevereiro de 1992 e S/Res 758, de junho de 1992.

⁴⁸ Vale ressaltar que o reconhecimento do Estado tem caráter meramente declaratório, e não constitutivo. Cf., *inter alia*, Henkin, L. “International Law: politics, values and functions”. In: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International (Recueil des Cours)*, tomo 216. Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1990, pp. 30-33.

Tampouco foram incluídas situações em que o uso da força armada tenha ocorrido sem a autorização prévia do Conselho, mesmo que, posteriormente, tenha o CSNU reconhecido, explícita ou implicitamente, a intervenção. Assim, os casos da Libéria (1990-2), da República Centro-Africana (1996-8) e de Kosovo (1999) não serão pesquisadas⁴⁹. A despeito de poder constituir, para alguns, endosso à ação armada, o fato de a situação ter sido arrogada pelo CSNU não modifica o caráter ilegal da operação. De qualquer modo, o reconhecimento *ex post facto* de tais ações introduz elemento de incerteza no sistema jurídico, que contradiz uma das funções essenciais do Direito em qualquer sociedade e limita a possibilidade de considerá-las precedentes para o desenvolvimento do Sistema de Segurança Coletiva⁵⁰.

2. O CSNU E O DIREITO INTERNACIONAL

A relação do Sistema de Segurança Coletiva, instituído com base nos poderes conferidos pelo Capítulo VII da Carta, com o Direito Internacional é uma questão que desde cedo levantou polêmicas. Para uns, a resposta estaria na constatação de que o CSNU é movido por considerações políticas, e não jurídicas. Tanto que, não raro, o acordo prévio entre os cinco membros permanentes exerce tal influência no Conselho que assegura a decisão coletiva⁵¹. A prática do CSNU leva a crer que considerações de ordem política, muitas vezes de curto-prazo, conduzem as discussões. Para os mais críticos, o Direito nada teria a acrescentar em área sensível como o uso da força entre os Estados. A guerra seria uma questão regida pela dura realidade do poder, e não uma questão jurídica⁵².

Essas críticas estão relacionadas a objeções de maior alcance, quanto à natureza do Direito Internacional. Este estudo considera que o Direito Internacional pode ser concebido como a “expressão normativa do sistema

⁴⁹ Nações Unidas. S/Res 788(1992), S/Res 1125 (1997) e S/Res 1244 (1999), respectivamente.

⁵⁰ Pellet, A. “Brief Remarks on the Unilateral Use of Force”. In: *EJIL*, v. 11, n. 02. Londres: Oxford Press, 2000. p. 389.

⁵¹ Sardenberg, R. “O Brasil na Presidência do Conselho de Segurança”. In: Fonseca Júnior, G. *et Castro, S. Temas de Política Externa II*. v. 1. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997. pp. 135-145. Patriota, 1998. p. 186.

⁵² Carr, E. *Vinte Anos de Crise (1919 – 1939)*. 2. ed. Brasília: UnB/IPRI, 2001. pp. 249-266. Essa é a visão adotada pela chamada escola realista das relações internacionais.

político internacional”, que, mesmo imperfeita, influencia a tomada de decisões políticas⁵³. No caso do Sistema de Segurança Coletiva, em particular, essa censura é pouco pertinente. O CSNU é uma criação jurídica, estabelecida por tratado multilateral: a Carta das Nações Unidas. Ou seja, seus poderes estão fundados e limitados pelo Direito⁵⁴. Em outros termos:

“As atividades nos órgãos políticos ocorrem em uma estrutura de um sistema razoavelmente bem desenvolvido, caracterizado por valores comuns expressamente declarados, por um processo de interação e por decisões coletivas que estão relacionadas, ao menos verbalmente, para os valores e objetivos aceitos. Os participantes individuais naturalmente agem dentro dos termos do sistema. Eles empregam o vocabulário comum dos princípios e objetivos da Carta para justificar suas posições e conduta⁵⁵.”

A primeira restrição está em seu procedimento. É necessária maioria dos membros do Conselho - e não-oposição de qualquer membro permanente - para a decisão coletiva. No caso, argumentos legais acabam por afetar a posição dos Estados-membros, assim como moldar os debates⁵⁶.

A segunda trata da competência do órgão: a adequação da matéria discutida ou decidida aos poderes conferidos pela Carta (e pelo Direito Internacional). Apesar da presunção de legalidade em favor de resoluções adotadas pelo CSNU, não se descarta a possibilidade de ação *contra* ou *ultra legem*, tendo em vista a amplitude de seus poderes⁵⁷.

⁵³ Henkin, 1990. p. 21-22. Tunkin, G. “Politics, Law and Force in the Interstate System”. In: *Recueil des Cours*, tomo 219, 1992. pp. 291-323. Koskenniemi, M. “The Police in the Temple”. In: *EJIL*, v. 6, n. 3. 1995. Johnstone, I. “Security Council Deliberations: the power of the better argument”. In: *EJIL*, v. 14, n. 3, 2003. Soares, Guido. “Legitimidade de uma Guerra Preventiva, em pleno 2003?” In: *Revista Política Externa*. v. 12, n. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p. 6.

⁵⁴ Bothe, M. “Les Limites des Pouvoirs du Conseil de Sécurité”. In: Dupuy, R. (ed.) *Le Développement du Rôle du Conseil de Sécurité*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993. p. 69.

⁵⁵ Schachter, O. “The Relations of Law, Politics and Action in the United Nations”. In: *Recueil des Cours*, tomo 109, 1964. p. 173.

⁵⁶ Cf. Johnstone, 2003. pp. 437-440.

⁵⁷ Art. 25 da Carta da ONU. CIJ, Caso sobre Certas Despesas das Nações Unidas (ICJ Reports, 1962), p. 168 e 188. Cf. Bothe, M. “Les Limites des Pouvoirs du Conseil de Sécurité”. In: Dupuy, R. 1993. p. 69-70. Gaja, G. “Reflexions sur le Rôle du Conseil de Sécurité dans le Nouvel Ordre Mondial”. In: *RGDIP*, tomo 97, v. 2, Paris: Pedone, 1993. p. 315.

Eventual ilegalidade poderia ser apontada pela Corte Internacional de Justiça (CIJ), o “principal órgão judicial das Nações Unidas”.⁵⁸ A CIJ tem rejeitado a clássica polêmica entre questões “jurídicas” e “políticas”, com base em pretensa natureza dos conflitos, de modo a exercer sua competência em casos de uso da força armada.⁵⁹ Em 1945, a proposta de submeter as resoluções da ONU à CIJ foi rejeitada pela maioria, o que excluiu um sistema de “revisão judicial” das decisões adotadas.⁶⁰ No entanto, há duas possibilidades de controle jurisdicional. Por exemplo, o tema pode ser discutido a partir de Opinião Consultiva, requerida pela Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU) ou pelo próprio Conselho de Segurança⁶¹. Apesar de pouco provável, houve dois precedentes: em 1962, sobre as despesas das Nações Unidas, e em 1971, sobre a Namíbia⁶². A outra possibilidade está em um controle incidental pela Corte, ou seja, quando a matéria se colocar como questão incidente para uma disputa entre os Estados⁶³. Exemplo está no recente caso de Lockerbie, causado pelas resoluções que impuseram sanções contra a Líbia e considerado a grande oportunidade para que a CIJ exercesse, pela primeira vez, uma forma de controle sobre resolução adotada com base no Capítulo VII da Carta⁶⁴. O caso não chegou a ser decidido quanto ao mérito, em virtude de negociação entre as partes, mas a

⁵⁸ Artigo 92 da Carta da ONU.

⁵⁹ Cf., em particular, o Caso do Canal de Corfu (1948/9) e o Caso Nicarágua (1984), ambos na CIJ. Gray, C. “The Use and Abuse of the International Court of Justice”. In: *EJIL*, v. 14, n. 5, 2003. Cançado Trindade, A. A. *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. pp. 791-819.

⁶⁰ Conforti, B. “Non-Coercitive Sanctions in the UN Charter”. In: *EJIL*, v. 2, n. 2, 1991.

⁶¹ Artigo 96 da Carta da ONU.

⁶² Cf. Gaja, 1993. p. 316. No caso da Namíbia, em particular, a Corte considerou que “no exercício de sua função jurisdicional (...), a Corte, no curso de seu raciocínio, considerará [a validade das resoluções] antes de determinar qualquer consequência legal dessas resoluções”. CIJ. Opinião Consultiva: *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276* (ICJ Reports, 1971), p. 45 e a opinião em separado do Juiz Onyeama.

⁶³ Apenas Estados podem ser partes no procedimento *contencioso* da corte (artigos 34 e ss. do Estatuto da CIJ).

⁶⁴ Nações Unidas. S/Res 784 (1992) e S/Res 833 (1993). O motivo teria sido a recusa líbia de extraditar dois nacionais acusados pela explosão do voo Pan-Am 103, em 1988, cujos destroços caíram sobre Lockerbie, na Irlanda do Norte. A Líbia instaurou processo contra o Reino Unido e os Estados Unidos. Cf. Martenczuk, B. “The Security Council, the International Court and Judicial Review”. In: *EJIL*, v. 10, n. 3, 1999.

Corte admitiu, em decisões interlocutórias, sua jurisdição sobre a disputa⁶⁵.

Há consenso doutrinário de que o controle judicial não estaria excluído quando a decisão do CSNU tiver por objeto determinação legal, e.g. a violação de uma obrigação internacional pelo Estado, alvo da ação coletiva.⁶⁶ Nesses casos, a CIJ estaria apta a declarar, com base em considerações jurídicas e factuais, que a violação constatada pelo Conselho não existiria. No caso em análise, há forte perspectiva de revisão jurisdicional, já que uma decisão coletiva que determine ação de imposição de paz com fins humanitários pressupõe verificação - prévia ou concomitante - de grave violação aos direitos humanos ou ao DIH.

Mesmo sem força vinculante aos órgãos da ONU⁶⁷, qualquer decisão pela CIJ, seja por Opinião Consultiva, seja por questão incidental, afetaria a posição dos Estados-membros no CSNU e na organização em geral, além de influenciar os desdobramentos do caso julgado. Em outras palavras, teria repercussões no desenvolvimento do costume internacional na matéria e na interpretação da Carta. A inobservância, pelo Conselho de Segurança, de determinação judicial sobre o exercício de seus poderes afetaria sua legitimidade e credibilidade no plano político internacional. Como as diversas infrações ao regime de sanções imposto à Bósnia em 1992 demonstram, a eficácia de qualquer decisão do CSNU depende da aceitação pela comunidade internacional, influenciada pelo desenvolvimento do Direito Internacional na matéria.⁶⁸

⁶⁵ CIJ. *Order of 10 September, 2003*, e decisões interlocutórias anteriores. Disponíveis em <<http://www.icj-cij.org>>, acessado em 04 de dezembro de 2003.

⁶⁶ CIJ. Caso sobre Atividades Militares e Paramilitares na Nicarágua e contra ela (Nicarágua *versus* Estados Unidos), doravante “Caso Nicarágua” (ICJ Reports, 1984), p. 435 e ss. Higgins, R. “The Place and Role of International Law in the Settlement of Disputes by the Security Council”. In: *American Journal of International Law (AJIL)*, v. 64, n. 1, 1970. Marteczuk, 1999.

⁶⁷ Cf. artigo 96 da Carta da ONU e, *supra*, nota 63, sobre a competência *ratione personae* da CIJ.

⁶⁸ Nações Unidas. S/Res 713 (1992). No caso, as violações indicam a relutância de países em aceitar uma medida que, para muitos, seria contrária ao direito de legítima defesa e mesmo à proscrição do genocídio. Maison, R. “Les Ordennances de la CIJ dans l’Affaire Relative à l’Application de la Convention sur la Prévention et la Répression du Crime de Génocide”. In: *EJIL*, v. 5, n. 1, 1994. p. 13-4. Koskenniemi, 1995. p. 343.

3. A DISTINÇÃO ENTRE *JUS IN BELLO* E *JUS AD BELLUM*

Apesar de serem termos latinos, a distinção entre *jus ad bellum* e o *jus in bello* era desconhecida na antigüidade clássica, ou mesmo durante a época de formação do Direito Internacional moderno. No entanto, preocupações no sentido de regulamentar as guerras são encontradas na história de diversos povos, mesmo que, não raro, de caráter mais religioso do que jurídico. Em Roma, os atos de guerra sofreram progressiva regulamentação, como o respeito a tréguas, a salvo-condutos e mesmo a templos e objetos religiosos. Com o tempo, desenvolveu-se sistema de legalidade formal para a guerra, que seria apenas considerada “pia e justa” caso iniciada de acordo com a aprovação do Colégio dos Feiciais, o que garantiria os favores dos deuses para os exércitos romanos⁶⁹.

A avaliação da guerra em termos materiais só adquire projeção durante a Idade Média. O conceito de “guerra justa” (*justum bellum*) foi primeiro elaborado por Santo Agostinho (354-430) e desenvolvido, posteriormente, por Santo Tomás de Aquino (1225-74). Tomás de Aquino delimitou os debates sobre a guerra nos séculos seguintes, ao considerá-la justa apenas quando presentes três condições.

“Primeiro, a autoridade do chefe, por cuja ordem a guerra deve ser feita. Pois, não pertence a uma pessoa privada mover a guerra, porque pode buscar o seu direito particular, no tribunal do superior.(.) [Como] o cuidado da república foi cometido aos chefes, a eles lhes pertence defender a coisa pública da cidade, do reino ou da província que lhe está submetida. (...)

Segundo, é necessária uma causa justa; i. é, que os atacados mereçam sê-lo, por alguma culpa. Por isso diz Agostinho: Costumam definir as guerras justas como as que vingam injúrias (...).

Terceiro, é necessário seja recta a intenção dos beligerantes, pelo que se entende o promoverem o bem ou evitarem o mal⁷⁰.

⁶⁹ Os sacerdotes, entretanto, não questionavam a *justiça* da guerra, mas apenas a observância de formalidades. Albuquerque Mello, 1997. p. 78 e ss. Brownlie, Ian. *International Law and the Use of Force by States*. Oxford: Clarendon, 1963. p. 3 e ss.

⁷⁰ Tomás de Aquino, *Suma Teológica*. 2ª Parte da 2ª Parte, Questão XL (grifos originais). Corrêa, Alexandre (trad.). Porto Alegre: São Lourenço de Brindes, 1980.

A formalização do *justum bellum* em termos jurídicos deu-se com Francisco de Vitória (1486?-1546), teólogo e professor em Salamanca, considerado, por alguns, o fundador do Direito Internacional. Além de restringir a guerra à questão pública, considerava que “há apenas uma única causa justa para começar uma guerra, que é uma [grave] injúria recebida.” No entanto, uma vez que o soberano seria o próprio juiz no que tange à guerra, o erro ou a boa-fé exculpariam uma guerra objetivamente injusta.⁷¹ Seguindo essa linha, Francisco Suárez (1546-1617) considerava como causas justas para a guerra a punição daquele que havia violado o direito de outrem, a vingança de uma injúria e, mesmo, a proteção dos inocentes. No entanto, o recurso às armas deveria ser precedido da constatação de que não haveria outro modo de reparação, que a guerra.⁷²

Esses ensinamentos devem ser compreendidos no contexto em que viveram e trabalharam os dois últimos autores. Era a época de dissolução da unidade católica e do Sacro Império Romano-Germânico, cujo imperador fora considerado dirigente temporal das nações cristãs do mundo ocidental. A religião, antes fonte de unidade da Europa ocidental, transformara-se em causa de conflito entre os Estados e dentro deles, como a famosa Guerra dos Trinta Anos (1618-1648). O conflito começou como uma disputa interna dentro do Sacro Império, mas acabou por envolver a maioria das nações da Europa, divididas com base na filiação religiosa, e testemunhou avanços preocupantes nos métodos de combate. Após três décadas, a devastação era marcante: cerca de três quartos da população nas áreas diretamente afetadas havia desaparecido em decorrência da guerra, de doenças e de migração em massa⁷³.

Grotius escreveu sua grande obra durante a Guerra dos Trinta Anos, a luta pela independência da Holanda e a afirmação do poder marítimo holandês. Considerava que a guerra não poderia ser justamente exercida contra aqueles que erravam na interpretação do Cristianismo ou

⁷¹ Vitoria, Francisco de. *Relecciones del Estado, de los Indios, y del Derecho de la Guerra*. Relección Segunda, §§ 13 e 20. Ciudad de México: Editorial Porrúa, 1974. pp. 82-85.

⁷² Suárez, Francisco. *Selección de Defensio Fidei y Otras Obras*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1966. pp. 305-312.

⁷³ Allan, Tony (ed.). Poderes da Coroa. *História em Revista*. v. 15. Rio de Janeiro: Abril, 1992. pp. 72-77.

que se recusavam a aceitá-lo, uma vez que caberia ao soberano a supremacia secular sobre seus domínios. A guerra seria procedimento judicial - para redimir injúria recebida - que poderia abranger a punição de qualquer um que “violasse desumanamente em qualquer pessoa o direito natural ou das gentes⁷⁴”.

Mesmo que autores clássicos já indicassem, de certo modo, preocupação quanto ao destino dos “inocentes”, não havia distinção entre o *jus ad bellum* e o *jus in bello*. Essa imprecisão fazia que considerações acerca dos direitos e das obrigações dos beligerantes dependessem da “legitimidade” das causas que alegavam perseguir. Um combatente sem justa causa não teria direitos. Por exemplo, a justa causa criava título legal a bens pilhados, que, em outras circunstâncias, seriam considerados roubados⁷⁵.

Alguns dos preceitos esposados por Grotius viram-se refletidos na Paz de Vestfália, de 1648, que pôs fim às guerras de religião na Europa. Nela, estabelecia-se que futuras disputas religiosas deveriam ser resolvidas por acordos “amigáveis” entre os membros católicos e protestantes. O Sistema Vestfaliano marcou a transição da Europa do período medieval para um sistema horizontal de organização de Estados, iguais e soberanos. A guerra deixa de ser percebida como meio de fazer triunfar um dogma e passa a ser encarada como instrumento – ainda que imperfeito – para regular divergências. A questão de sua legalidade é abdicada em favor do argumento de Maquiavel, de que “a guerra é justa quando é necessária⁷⁶.” Primeira formulação jurídica dessa visão é encontrada na obra de Baltazar Ayala (1548 – 84), que considerava a guerra prerrogativa dos príncipes, o que tornaria imprópria a discussão sobre a equidade de suas causas. Essa visão seria também esposada por Alberico Gentili (1550 – 1608), que questionava o fundamento moral por trás da visão escolástica: “se é

⁷⁴ Grotius, 1646. Livro Segundo, cap. XX, §§ 40 e 44. In: *Op. cit.* pp. 125-152.

⁷⁵ Kolb, R. “Origin of the Twin Terms *Jus ad Bellum*/*Jus in Bello*”. In: *International Review of the Red Cross (IRRC)*, n. 320, 1997. Franck, T. “Fairness in International Legal and Institutional System”. In: *Recueil des Cours*, tomo 240, 1994. pp. 258-260. Para Francisco Suárez, por exemplo, “*porque si es lícito el fin, también lo serán los medios necesarios; de conseqüente, ningún mal causado al enemigo durante la guerra es calificado como injusticia, si exceptuamos la muerte de inocentes [los niños, las mujeres y todo aquel que no puede tomar las armas].*” Suárez, 1966. p. 332 e 335.

⁷⁶ Machiavelli, Niccolò. *Il Príncipe*. In: _____. *Opere*. Milano: Riccardo Ricciardi, 1960. p. 84.

duvidoso em qual lado está a justiça, nenhum dos dois pode ser considerado injusto⁷⁷.”

O desenvolvimento do Estado moderno, com capacidade política autônoma, tornou, progressivamente, o recurso à guerra prerrogativa do soberano, a *ultima ratio* da ação política. Uma vez que o Estado não reconhece nenhuma obrigação acima de sua própria vontade, o princípio da inviolabilidade da jurisdição doméstica afirma-se como corolário da soberania, e a situação do indivíduo restringe-se à sua relação com o Estado, fonte única de direitos e obrigações. Emmerich de Vattel (1714–67), por exemplo, critica a possibilidade de um soberano pegar em armas a fim de punir grave violação do direito natural e questiona:

“Será que Grotius não percebeu que, apesar de todas as precauções inseridas (...), sua visão abre a porta a todas as paixões do entusiasmo e do fanatismo, e fornece aos ambiciosos pretextos sem fim?”⁷⁸”

Uma vez que todos os beligerantes agiam de modo legítimo, não havia qualquer contradição em observar algumas normas de conduta durante o “estado” de guerra. Vattel já incluía em sua obra uma série de prescrições quanto “ao que é permitido, em uma guerra justa, contra a pessoa do inimigo.”⁷⁹ Na segunda metade do século XIX, surgem a Cruz Vermelha e as primeiras convenções multilaterais que visam estabelecer “limites técnicos aos quais as necessidades da guerra devem ceder em vista das exigências de humanidade.”⁸⁰ Apesar de as Conferências de Paz da Haia, de 1899 e 1907, tratarem de temas relacionados ao *jus in bello*, tais como métodos de combate, a neutralidade e a famosa Cláusula Martens, em nenhum momento foram utilizados os termos *jus ad bellum* e *jus in bello*, que raras vezes eram citados antes de 1930.⁸¹

⁷⁷ Ayala, Baltazar. *De Jure et Officiis Bellicis et Disciplina Militari, Libro III*. Livro I, cap. II, §§ 33 a 35. Bate, J. Pawley (trad.). Washington: Carnegie Institution, 1912. Tomo II, p. 22 e 23. Sobre Gentili, *apud* Bronwlie, 1963. p. 11 e 12.

⁷⁸ Vattel, Emerich de. *Le Droit des Gens*. Livro II, cap. I, § 7. Paris: Guillaumin, 1863. Tomo I, p. 600.

⁷⁹ *Idem*. Livro III, cap. VIII. In: Tomo III, pp. 1-34.

⁸⁰ Preâmbulo da Declaração de São Petersburgo Renunciando ao Uso, em Tempo de Guerra, de Certos Projéteis Explosivos (1868), precedida pela Convenção de Genebra para a Melhora das Condições dos Militares Feridos nos Exércitos em Campanha (1864), disponíveis em <<http://www.icrc.org>>.

⁸¹ Kolb, 1997.

A dicotomia entre os dois campos apenas ganhou corpo com o movimento no sentido de criminalizar o recurso às armas pelos Estados, que inverteu a presunção de legalidade da guerra (*jus contra bellum*).⁸² Após a Segunda Guerra Mundial, era tão clara que, em seus primeiros dias, a Comissão de Direito Internacional (CDI) achou desnecessário incluir o *jus in bello* em seus esforços de codificação do direito costumeiro, em vista da proscrição geral do uso da força. Em tom otimista, a CDI concluiu que “uma vez que a guerra foi proscrita, a regulação desta conduta deixou de ser relevante”⁸³.

A relação da ONU com o Direito Internacional Humanitário, com efeito, é marcada por desconfiança e ambigüidade. A Carta, por exemplo, não se refere ao DIH, e tampouco as Convenções de Viena de 1949 se referem à ONU⁸⁴. Essa relação, no entanto, começa a mudar por volta da década de 1960, após a I Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Teerã, 1968) e sua declaração sobre o “respeito aos direitos do homem em períodos de conflito armado.”⁸⁵ Desde então, o conceito de DIH foi progressivamente empregado pelas Nações Unidas, a ponto de a organização agir, atualmente, com amplo reconhecimento desse campo jurídico e influir, de modo significativo, em seu desenvolvimento.⁸⁶ Em 1998, a ONU estabeleceu o Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA, em inglês), que tem como função mobilizar e coordenar ações de assistência humanitária em parceria com atores nacionais e internacionais.

⁸² Em vista do princípio da proibição geral do uso da força, o termo *jus contra bellum* seria mais adequado. No entanto, o termo *jus ad bellum* será mantido em vista de sua utilização freqüente. Cf. capítulo 3.

⁸³ *Apud* Gassner, Hans Peter. “The United Nations and International Humanitarian Law”, 1995. Disponível em <<http://www.icrc.org>>, acessado em 15/09/2003.

⁸⁴ Um dos objetivos da ONU é “alcançar cooperação internacional para resolver problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural, ou *humanitário* (...)” (artigo 1 (3) da Carta, grifo meu). O termo, contudo, refere-se a ações pela AGNU no campo de direitos humanos, a fim de promover as bases para a paz mundial, entendida em sentido amplo. Wolfrum, R. “Chapter 1”. In: Simma, B. (ed.) *The Charter of the United Nations*. 2. ed. v. I. Oxford: Oxford University Press, 2002. pp. 39-47.

⁸⁵ Resolução XXIII, adotada em 12 de maio de 1968 por 68 votos e duas abstenções, sem votos contrários.

⁸⁶ Kosirnik, R. “Books and Reviews: Les Nations Unies et le Droit International Humanitaire”. In: *IRRC*, no. 323, 1998. p. 374. Cf. A/Res 43/131 (1988), A/Res 45/100 (1990) e A/Res 46/182 (1991) sobre a assistência humanitária e S/Res 827 (1993) e S/Res 955 (1994), sobre os tribunais *ad hoc* para a Ex-Iugoslávia e Ruanda.

No entanto, a legalidade e os efeitos jurídicos de ações de caráter humanitário pelo CSNU permanecem uma questão em aberto. A prática coerciva do Conselho no campo humanitário parece trazer o risco de confundir o *jus in bello* e o *jus ad bellum*. Considerar que graves violações ao DIH (e aos direitos humanos correspondentes) dêem ensejo ao *jus ad bellum* pressupõe não apenas que o Conselho aja como *executor* de normas humanitárias, mas também que se guie com base nos princípios que regem o sistema de proteção do indivíduo.

A completa distinção entre os dois campos garante a universalidade das normas humanitárias, em oposição às teorias clássicas sobre a guerra justa, ao permitir que normas de proteção da pessoa sejam aplicáveis sempre que haja conflito armado *de facto*, independentemente da legalidade ou não do recurso às armas. Mesmo os responsáveis por “guerra de agressão” permanecem protegidos pelo *jus in bello*. Ao mesmo tempo, a distinção conceitual garante que restrições de caráter humanitário não impossibilitem uma ação armada legal, como, por exemplo, o exercício de legítima defesa⁸⁷.

Opiniões no sentido de que “violações graves do direito internacional humanitário (...) são suscetíveis de constituir uma ameaça para a paz e a segurança internacionais⁸⁸” devem ser vistas com cautela. Cumpre analisar com maior profundidade, de um lado, as razões alegadas para a operação militar coletiva, como graves violações ao *jus in bello*, e, de outro, a natureza e a legalidade dessa ação frente ao sistema codificado na Carta da ONU, com foco no *jus ad bellum*.

⁸⁷ Sassòli *et* Bouvier, 1999. p. 85.

⁸⁸ Torelli, M. *apud* Albuquerque Mello, 1997. p. 125.

I - O LEGADO DA CRUZ VERMELHA:

O *JUS IN BELLO*

I - O LEGADO DA CRUZ VERMELHA: O *JUS IN BELLO*

“One cannot be at one and the same time the champion of justice and charity. One must choose, and the [Red Cross] has long since chosen to be the defender of charity.”⁸⁹

O moderno *jus in bello* tem, em suas origens, os esforços de Henry Dunant, na assistência aos feridos na batalha de Solferino, em 1859, e na fundação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, em 1863. Já no ano seguinte, em 1864, uma conferência reunida sob os auspícios do governo suíço adotou a Convenção de Genebra para a “melhora das condições dos feridos”. Pela primeira vez, os Estados concordaram em restringir – em tratado internacional aberto à ratificação universal – seus poderes em favor dos indivíduos. Desde então, o DIH tornou-se um subsistema jurídico codificado em diversos instrumentos convencionais, de aceitação quase universal⁹⁰.

Apesar da grande contribuição de indivíduos e organizações para seu progresso, o *jus in bello* é um esforço de limitação do sofrimento humano conduzido pelos Estados. Desenvolvido no ambiente clássico do Direito Internacional de fins do século XIX, surgiu por meio das relações entre os Estados, no empenho de codificação das leis e dos costumes da guerra. Como tal, era formulado em termos de regras interestatais, de base

⁸⁹ Pictet, J. *Apud* Boven, T. “Some Reflections on the Principle of Neutrality”. In: Swinarski, C. *Etudes et Essais sur le Droit International Humanitaire et sur les Principes de la Croix-Rouge en l’Honneur de Jean Pictet*. Genebra/Haia: Martinus Nijhoff, 1984. p. 647.

⁹⁰ Para uma enumeração das Convenções adotadas, em caráter histórico, Cf. Sassòli *et* Bouvier, 1999. pp. 101-104. As quatro Convenções de Genebra de 1949 têm 188 Estados-partes (em 1999), enquanto os Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra de 1949 (1977) foram ratificados pela grande maioria de países. O Protocolo II, em particular, tem hoje 157 Estados-partes, com a ausência dos EUA e a adesão da Grã-Bretanha apenas em 1998. O Brasil é parte dos principais instrumentos do DIH. Cf. <<http://www.icrc.org>>.

contratual⁹¹. A origem interestatal em muito influenciou seu desenvolvimento, assim como seus mecanismos e suas características; a começar pelo fato de que tratasse de conflitos internacionais, da guerra em seu sentido clássico, e não de questões internas dos países.

De acordo com o princípio da soberania absoluta sobre assuntos domésticos, qualquer violência que se passasse dentro de fronteiras nacionais não deveria ser regulada pelo Direito Internacional (cf. cap.3.4). Isso não impediu que, por vezes, terceiros países tomassem partido da situação, podendo nela intervir para suprimir – ou apoiar – os focos de rebelião. A Guerra Civil Espanhola, no entre-guerras, evidenciou que países estavam dispostos a intervir em um conflito civil, caso fosse de seu interesse; ao mesmo tempo, demonstrou os riscos que poderiam advir de tal ação⁹².

1.1 CONFLITOS INTERNOS E A SOBERANIA ESTATAL

Em princípio, há clara distinção entre conflitos internos⁹³ e conflitos internacionais: um ocorreria, exclusivamente, no território de apenas um Estado, enquanto o outro envolveria, pelo menos, dois países. É característico que, com a proscrição da guerra, a grande maioria dos combates armados contemporâneos ocorram dentro de fronteiras nacionais, e não entre Estados. O pós-Guerra Fria, em particular, testemunhou aumento no número de guerras civis e embates de natureza étnica ou religiosa. No fim da década de 1990, estimou-se que mais de 90% dos conflitos armados atuais se passem no interior de Estados nacionais⁹⁴.

A proteção às vítimas, em tais casos, é, não raro, ainda mais premente do que em situações de conflito internacional. Muitas vezes, esses embates revelam ódio fratricida, em que civis se tornam o alvo da violência. Por exemplo, no caso do genocídio, o objetivo da ação é “destruir, em todo ou

⁹¹ Abi-Saab, Georges. “The Specificities of Humanitarian Law”. *In*: Swinarski, 1984. p. 268.

⁹² A intervenção, no caso, deu-se após requisição dos grupos envolvidos, mesmo que a autoridade legal para tanto fosse, por vezes, duvidosa. Henkin, 1990. p. 165.

⁹³ Os termos “conflito interno”, “conflito não-internacional” e “violência interna” serão usados indistintamente.

⁹⁴ Nações Unidas. Relatório do SGNU sobre o Trabalho da Organização (1999), UN Doc. A/54/1, p. 8.

em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso⁹⁵”. A incapacidade das instituições públicas de garantir a ordem em seu território é acompanhada de ações de milícias e grupos armados de duvidosa disciplina e com linhas de comando mal definidas. Nos casos mais graves, no que se convencionou chamar de “Estados falidos” (*failed States*), há colapso dos valores comuns e do Estado de Direito, resultando em criminalidade generalizada e na utilização do terror como meio de controle sobre a população civil⁹⁶.

No entanto, há sérias divergências quanto às normas humanitárias aplicáveis em conflitos internos. O *jus in bello* tinha como objetivo a proteção de pessoas no lado inimigo, e não a proteção dos nacionais de um Estado, contra seu governo⁹⁷. Enquanto sua vertente internacional estabelece regras e mecanismos complexos de proteção – tanto aos combatentes como aos civis que se vêem envolvidos pelo conflito – sua vertente não-internacional sofre maiores contestações e, em particular, violações pelas partes em conflito.

As deficiências iniciam-se na definição, que não é unívoca, do que seja “conflito armado interno”. É característico que o famoso artigo 3 comum às Convenções de Genebra de 1949 (artigo 3 comum), propositadamente, não o define. O artigo, que estabelece patamares mínimos de proteção humanitária, é aplicável a conflitos armados “de caráter não-internacional que ocorra em território de uma das Altas Partes Contratantes”. O CICV, assim como a maior parte da doutrina, entende que o termo deva ser interpretado de modo abrangente, a fim de abarcar o maior número possível de situações, sem, contudo, incluir meros atos criminais, uma vez que requer “conflito armado genuíno⁹⁸”.

⁹⁵ Convenção sobre a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio, de 1948. O genocídio é considerado um conceito jurídico distinto do *jus in bello*, tanto em virtude de seu tratado específico, como em razão de ser aplicável “em tempo de paz ou em tempo de guerra” (art. 1). Contudo, implica a responsabilidade internacional do Estado, e, por isso, será objeto de estudo, mesmo porque justificou o recurso à força na década de 1990.

⁹⁶ Nações Unidas. Relatório do Secretário-Geral da ONU para o Conselho de Segurança sobre a Proteção de Civis em Conflitos Armados, de 08 de setembro de 1999 (UN Doc. S/1999/957).

⁹⁷ É característico que a IV Convenção de Genebra de 1949, relativa à proteção dos civis em tempo de guerra, apenas proteja “as pessoas que (...) estiverem, em caso de conflito ou ocupação, em poder de uma Parte em conflito ou de uma potência ocupante *da qual não sejam nacionais*” (art. 4, grifos do autor).

⁹⁸ CICV. *Comentários às Convenções de Genebra de 1949* (art. 3 comum), disponível em <<http://www/icrc/org>>.

A relevância do artigo 3 comum não deve ser subestimada, já que abriu “uma brecha sem precedente na competência exclusiva dos Estados”⁹⁹. Em termos precisos, obriga a *todas* as partes em conflito a tratar as pessoas que não participem diretamente das hostilidades, incluindo os combatentes feridos ou *hors de combat*, com humanidade e sem nenhuma distinção. É reconhecidamente parte do costume internacional¹⁰⁰.

Contudo, o artigo tem duas grandes falhas. Em primeiro lugar, prevê proteção mínima às vítimas dos conflitos. Por exemplo, não proscreeve, explicitamente, o estupro, tampouco regula métodos e meios de combate. A segunda deficiência está na indefinição do que seja “conflito armado não-internacional”. Tal ambigüidade, ao invés de conceder maior proteção às vítimas, justificou grandes abusos ocorridos durante a Guerra Fria, sob a alegação de que a situação não atingia o patamar de aplicação do instrumento convencional.

Na tentativa de superar certas deficiências do artigo 3 comum, o II Protocolo Adicional às Convenções de 12 de Agosto de 1949, de 1977, relativo à Proteção de Vítimas de Conflitos Armados Não-Internacionais (Protocolo II), buscou precisar seu campo de atuação. Segundo seu artigo 1(1), o Protocolo II:

“(…) aplica-se a todos os conflitos armados (...) que ocorram no território de uma Alta Parte Contratante entre suas forças armadas e forças armadas dissidentes ou outros grupos armados organizados que, sob comando responsável, exerçam tal controle sobre uma parte de seu território a ponto de lhes permitir levar a cabo operações militares em conjunto e aplicar este Protocolo.”¹⁰¹

⁹⁹ Momtaz, D. “Le Droit International Humanitaire Applicable aux Conflits Armés Non Internationaux”. In: *Recueil des Cours*, tomo 292, 2002, p. 28.

¹⁰⁰ Cf. na CIJ, o Caso Nicarágua (méritos, ICJ Reports, 1986), §§ 218 e ss, que considera suas prescrições como “considerações elementares de humanidade”. Cf. também as decisões proferidas no Tribunal Criminal Internacional para a Ex-Iugoslávia (TCII), criado pela Resolução 827 (1993) do CSNU, Caso Tadic (no. IT-94-1-AR72, de 2 de outubro de 1995), competência, §§ 102 e seguintes, e no Tribunal Criminal Internacional para Ruanda (TCIR), criado pela Resolução 955 (1994) do CSNU, Caso Jean-Paul Akayesu (no. ICTR96-4-T, de 2 de setembro de 1998), § 609.

¹⁰¹ “(...) shall apply to all armed conflicts (...) which take place in the territory of a High Contracting Party between its armed forces and dissident armed forces or other organized armed groups which, under responsible command, exercise such control over a part of its territory as to enable them to carry out sustained and concerted military operations and to implement this Protocol.” (tradução livre do autor).

Percebe-se, desde logo, que é necessária uma série de requisitos de certa intensidade para que o conflito seja regulado pelo Protocolo II. Sua validade é limitada às relações entre um grupo rebelde e um governo reconhecido internacionalmente, o que, como exemplos recentes demonstram, pode não ser o caso¹⁰². Além disso, o parágrafo 2º do mesmo artigo acrescenta que tal definição não inclui “situações de distúrbios e tensões internos tais como revoltas, atos esporádicos e isolados de violência e outros atos de natureza similar”. Essas condições fazem com que o Protocolo II seja pouco adequado para grande parte dos casos de violência interna contemporâneos. É importante salientar, contudo, que o tratado “desenvolve e complementa o Artigo 3 comum às Convenções de Genebra de 1949, sem modificar suas condições ou sua aplicação existentes” (art. 1 § 1). Há, portanto, uma escala de aplicação do DIH convencional em tais casos, com base na intensidade do conflito.

Assim, a caracterização da violência determina que regra de *jus in bello*, se alguma, será aplicável. O artigo 3 comum vincula os combatentes independentemente das normas complementares do Protocolo II. Caso aplicável, esse Protocolo estabelece regras de maior abrangência para a proteção das vítimas envolvidas no conflito, mesmo que ainda aquém da proteção conferida em conflitos internacionais. Por exemplo, proscree o deslocamento forçado da população civil (art. 17), um problema atual, além de pormenorizar certas garantias judiciais (art. 6), apenas mencionadas no artigo 3 comum. Os combatentes podem, a qualquer tempo, acordar normas mais abrangentes de proteção (art. 3 comum).

Somam-se, às deficiências normativas, receios estatais relacionados à sua jurisdição doméstica. Os Estados tendem a considerar qualquer violência interna como assunto de sua soberania e temem restringir sua capacidade de resposta em caso de insurreição ou conferir reconhecimento internacional aos rebeldes¹⁰³. Nessa ótica, a admissão prévia de envolvimento externo em tais casos seria convite à sedição, ou, mesmo, à intervenção armada. Tal percepção é ainda atual, uma vez que permite, aos Estados no

¹⁰² Cf. o documento *Disintegration of State Structures*, redigido pelo CICV para a Primeira Reunião Periódica sobre o Direito Internacional Humanitário, 1998, *apud* Sassòli *et* Bouvier, 1999. pp. 482-491.

¹⁰³ CICV. *Comentários às Convenções de Genebra de 1949* (art. 3 comum).

território dos quais deflagre forte violência doméstica, que continuem a qualificá-la de “rebelião”, “distúrbio” ou “traição”, e a tratar os combatentes como meros fora-da-lei.

Essa visão desconsidera as normas e os mecanismos de implementação do DIH. Primeiro, o *jus in bello* aplicável em tais casos deixa intacto o direito de o Estado exercer a lei interna, observados padrões mínimos de respeito à dignidade humana, que já estão presentes na maior parte das legislações nacionais, como, por exemplo, a proscrição de execuções sumárias e de tortura. Ou seja, os “rebeldes” continuam sujeitos à legislação penal do Estado e podem ser criminalizados pelo distúrbio à ordem pública¹⁰⁴. Segundo, a aplicação do *jus in bello* nos casos de conflito interno “não afeta o estatuto jurídico das Partes em conflito” (artigo 3 comum). Qualquer receio de reconhecimento internacional da causa rebelde não tem fundamento legal. Terceiro, os mecanismos de implementação do DIH estão sujeitos a limitações próprias a seu campo de atuação e às demais normas de Direito Internacional geral, como a proscrição da ameaça ou do uso da força nas relações internacionais (cf. cap. 3).

As normas de DIH são válidas automaticamente, alcançados seus patamares de aplicação. Ou seja, a avaliação de haver ou não conflito armado - e qual sua característica - não compete aos combatentes ou ao Estado territorial¹⁰⁵. No entanto, a ausência de critérios precisos faz que as partes em conflito possam contestá-las. Tanto a Inglaterra, como a Turquia, por exemplo, não consideram aplicáveis o artigo 3 comum ou o Protocolo II às questões da Irlanda do Norte e de Chipre, respectivamente¹⁰⁶. Os dois casos evidenciam que a qualificação do conflito é politicamente delicada. A definição das normas de *jus in bello* válidas em tais casos depende de qualificação sobre o *jus ad bellum*, mesmo que informal¹⁰⁷. Em guerra de secessão, e.g., qualificar o conflito como interno implica considerar a

¹⁰⁴ Segundo o artigo 3, do Protocolo II, a aplicação do DIH não afeta a soberania do Estado ou sua responsabilidade, “por todos os meios legítimos, de manter ou restabelecer a lei e a ordem ou defender a unidade nacional ou a integridade territorial”.

¹⁰⁵ CICV. *Comentários às Convenções de Genebra de 1949* (art. 3 comum). TCIR, Caso Jean-Paul Akayesu, § 603.

¹⁰⁶ Meron, T. “The Humanization of Humanitarian Law”. In *AJIL*, n. 94, 2000. p. 272.

¹⁰⁷ Sassòli *et* Bouvier, 1999. p. 202.

secessão (ainda) não vitoriosa, enquanto julgar aplicáveis as regras para conflitos internacionais considera, extra-oficialmente, os secessionistas como Estado independente.

Assim, não surpreende a tendência recente de buscar confundir os diferentes patamares de aplicação, a partir, principalmente, do costume internacional¹⁰⁸. Doutrina e jurisprudência consideram o *jus in bello* consuetudinário como a principal fonte do DIH aplicável a conflitos não-internacionais, tanto no que tange à qualificação da violência interna, como no que trata das obrigações que se impõem às partes em conflito¹⁰⁹. No entanto, a existência de regras costumeiras para conflitos domésticos ainda gera polêmica. Estados, com receio de limitar sua reação em tais casos, tendem a desconfiar de normas às quais não se engajaram formalmente, por meio de tratados. No preâmbulo do Protocolo II, a alusão à famosa Cláusula Martens é dada em forma simplificada, sem referência aos “princípios do direito das gentes tais como resultam dos usos”, como é sua forma consagrada¹¹⁰.

A Câmara de Apelação do Tribunal Criminal Internacional para a Ex-Iugoslávia (TCII) superou o enfoque de patamares de aplicação ao considerar que a distinção entre conflitos internacionais e não-internacionais estava “perdendo seu valor”. Não há razão lógica para que, em um estado de emergência, ainda não considerado conflito interno, o Estado possa adotar condutas que a ele são proscritas em situações mais sérias, como uma guerra. Assim, o tribunal decidiu que há conflito interno sempre que ocorra “violência armada prolongada entre autoridades governamentais e grupos armados organizados ou entre esses grupos dentro de um Estado”.¹¹¹ Essa definição, mesmo que ainda imprecisa e com a possibilidade

¹⁰⁸ O costume internacional é definido no art. 38 (b) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça como “prova de prática geral aceita como juridicamente obrigatória”.

¹⁰⁹ Momtaz, 2002. p. 22.

¹¹⁰ Assim, o preâmbulo estabelece que “relembrando que, nos casos não cobertos pela lei aplicável, a pessoa humana permanece sob a proteção dos princípios de humanidade e dos ditados da consciência pública”.

¹¹¹ TCII, Caso Tadic, § 70. Essa é a mesma definição utilizada pelo Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI) [Estatuto de Roma], artigo 8 (2) (f), adotado em julho de 1998, em vigor desde 1º de julho de 2002. Disponível em <<http://www.untreaty.un.org>>. Entretanto, cabe lembrar que tal critério, temporal, foi decidido em casos de responsabilidade internacional do indivíduo, e não do Estado, que é o foco da presente dissertação.

de não abarcar certas crises de curta duração, pode superar intermináveis discussões acerca da natureza do conflito. A razão por trás dessa evolução estaria, segundo a Corte, na mudança de enfoque sobre o *jus in bello* - de compromissos sinalagmáticos entre Estados, com o foco sobre a soberania, o DIH passa a ser considerado com base no indivíduo e em suas necessidades - e decorreria, dentre outras razões, do “ímpeto do desenvolvimento e da propagação na comunidade internacional de doutrinas de Direitos Humanos”.¹¹²

1.2 O *JUS IN BELLO* E O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Sob o ponto de vista da vítima, pouco importa se seu sofrimento advém de combate internacional ou de situação de violência interna. O TCII, no já citado Caso Tadic, concluiu que “aquilo que é desumano e, por conseqüência, proscrito nos conflitos internacionais, não pode ser considerado humano e admissível nos conflitos civis¹¹³”. No entanto, essa é uma concepção moderna. Em vista de suas origens, o *jus in bello* não era expresso em termos de direitos subjetivos das vítimas, mas era conseqüência das normas de comportamento para os Estados e, a partir delas, para os indivíduos, tanto que a busca de simetria nas limitações impostas aos combatentes marcou o desenvolvimento do DIH.¹¹⁴ A superação da natureza recíproca do *jus in bello* confunde-se com sua aproximação a outro ramo do Direito Internacional Público: os direitos humanos.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) é relativamente recente. Ainda em 1907, Oppenheim defendia a visão corrente de que os direitos humanos não podiam ser reconhecidos pelo Direito Internacional, que tinha por objeto as relações entre os Estados, e não direitos individuais¹¹⁵. A internacionalização desse ramo do direito teve

¹¹² TCII, Caso Tadic, §§ 97 e ss. A superação da dicotomia entre esses dois tipos de conflito, no caso, foi essencial para processar e julgar os autores de crimes de guerra, já que o Protocolo II não prevê o regime de “graves violações”, definido no Protocolo I (artigos 11(4), 85 e 86), que tipifica a responsabilidade individual. Cf. a recente evolução no Estatuto do TPI, art. 8 (2) (c).

¹¹³ TCII, Caso Tadic, § 119.

¹¹⁴ Abi-Saab, G. “The Specificities of Humanitarian Law”. In: Swinarski, 1984. p. 266. Sassòli *et* Bouvier, 1999. p. 263.

¹¹⁵ Oppenheim, *apud* Robertson, A. “Humanitarian Law and Human Rights”. In: Swinarski, 1984. p. 795.

seu grande ímpeto com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e foi concretizada nos cinquenta anos subseqüentes, em grande número de instrumentos convencionais, declarações oficiais e decisões judiciais. Hoje, não mais se questiona a legitimidade da preocupação internacional quanto à situação dos direitos humanos em toda parte e a qualquer momento.¹¹⁶

Contudo, as duas vertentes permaneceram compartimentalizadas, em razão de suas origens distintas e do fato de não se aplicarem, a rigor, às mesmas situações.¹¹⁷ No plano operacional, diferentes órgãos são responsáveis pelo desenvolvimento de cada subsistema jurídico e pela implementação de um e outro, de acordo com os tratados respectivos. No plano material, por sua vez, enquanto o DIDH relaciona-se com os direitos básicos de todos os indivíduos, independentemente do local ou da circunstância, o DIH relaciona-se com os direitos de categorias particulares de pessoas – os enfermos, os prisioneiros de guerra, os civis –, em circunstâncias específicas, ou seja, durante períodos de conflito armado.

A aproximação entre essas duas vertentes foi muito influenciada pela expansão do *jus in bello* a conflitos não-internacionais. O artigo 3 comum, por exemplo, que estabelece regras mínimas de proteção, tem por base o respeito da personalidade humana, anterior às Convenções, e consagra direitos humanos básicos.¹¹⁸ Na verdade, o DIH há muito opera na perspectiva de que suas normas vinculassem não apenas os Estados, mas também os indivíduos envolvidos no conflito, pois prevê a responsabilidade individual no evento de graves violações, o que foi fundamental na persecução dos criminosos nazistas durante os Tribunais de Nuremberg. A partir das Convenções de Genebra de 1949, afirmou-se a existência não apenas de obrigações individuais, mas também de direitos subjetivos conferidos às pessoas protegidas nos instrumentos convencionais, direitos que não podem ser restringidos, tampouco renunciados¹¹⁹. Nesses

¹¹⁶ Cançado Trindade, A. A. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil*. 2 ed. Brasília: UnB, 2000. pp. 23-27 e 157.

¹¹⁷ Cançado Trindade, 2003. p. 341. Pasquier, A. Action Humanitaire: une légitimité en question? *In: IRRIC*, no. 842, 2001. p. 317.

¹¹⁸ Cançado Trindade, 2003. p. 342 e 350. CICV. *Comentários às Convenções de Genebra de 1949* (art. 3).

¹¹⁹ Cf. artigos 6/6/6/7 e 7/7/7/8 das quatro Convenções de Genebra de 1949, respectivamente. Sobre a evolução e a natureza de direitos subjetivos, Cf. Amaral Júnior, 2003. pp. 235-245.

casos, é difícil negar a vinculação entre os dois sistemas de proteção, já que os direitos humanos, decorrentes “da dignidade inerente à pessoa humana¹²⁰”, são, quase por definição, oponíveis contra o próprio Estado.

Dois anos após a adoção, em 1966, dos Pactos sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a consciência dessa relação ficou patente na Conferência Internacional de Direitos Humanos de Teerã (1968), em sua resolução sobre o “respeito aos direitos do homem em períodos de conflito armado” (cf. cap. 1.4). Uma série de resoluções subsequentes seguiu o termo adotado em Teerã¹²¹. O preâmbulo do Protocolo II, sobre conflitos não-internacionais, retoma a noção de que “os instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos oferecem uma proteção fundamental”, o que deixa claro que certos direitos humanos são também protegidos durante conflito armado. A maior parte das disposições previstas no Protocolo II é a que o Pacto sobre Direitos Civis e Políticos não autoriza derrogação, mesmo em situação excepcional que ameace a existência da nação, tal como o direito à vida, a proscricção da escravidão e garantias judiciais mínimas (art. 4 do Pacto). Afinal, o DIH visa regular situações que, por definição, são emergenciais¹²².

A convergência entre essas vertentes da proteção do indivíduo está refletida em duas outras evoluções: a rejeição gradual da reciprocidade no campo do *jus in bello* e a inclusão, no estatuto do TPI, de crimes contra a humanidade. No primeiro caso, apesar da base convencional do DIH, é hoje aceito que os Estados não podem reagir a abusos à dignidade humana na mesma moeda.¹²³ No segundo caso, a definição ampla de crimes contra

¹²⁰ Preâmbulos do Pacto sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

¹²¹ Cf., por exemplo, A/Res. 2444/68 e A/Res 2675/70, adotada sem oposição, que ressaltou que os direitos humanos fundamentais continuam vigentes em conflitos armados. Cf. Green, L. *The Contemporary Law of Armed Conflict*. Manchester: Manchester University, 1996. pp. 44-48.

¹²² Cf. art. 33(2) da I Convenção de Genebra de 1949 e o art. 54 (5) do Protocolo I, que excluem a alegação de estado de necessidade, exceto quando já previsto na própria norma. Cf. também o art. 25 dos Artigos da CDI acerca da Responsabilidade dos Estados por Atos Ilícitos Internacionais (Projeto sobre Responsabilidade Internacional do Estado), aprovado pela VI Comissão da Assembléia Geral da ONU em dezembro de 2001 (A/Res/56/83), e seus comentários, que ressaltam a incompatibilidade dessa alegação com o objeto e a finalidade do DIH. Cf. Crawford, J. *The International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility*. Cambridge: Cambridge University, 2002. pp. 178-186.

¹²³ Cf. o artigo 60 (5) da Convenção de Viena do Direito dos Tratados (1969), assim como o artigo 59 (1) (c) do Projeto sobre a Responsabilidade Internacional do Estado.

a humanidade no Estatuto de Roma permite processar e julgar indivíduos suspeitos de atrocidades que sejam “parte de um ataque generalizado (*widespread*) ou sistemático dirigido contra a população civil” (art. 7). Nesse sentido, crimes contra a humanidade podem ser considerados violações amplas e sistemáticas de direitos humanos fundamentais, independentemente de sua conexão a um conflito armado.¹²⁴

Tal evolução demonstra que o caráter convencional do DIH, com base nos interesses de cada combatente, perde lugar a compromissos incondicionais. É aceito que, pelo menos, as normas básicas do *jus in bello* - entre elas as mínimas contidas no artigo 3 comum - são normas imperativas de Direito Internacional (*jus cogens*), que não admitem derrogação, a não ser por norma de caráter similar.¹²⁵ Além disso, uma vez que não são adotadas em benefício de qualquer Estado específico, mas, sim, no interesse superior da coletividade de países, todos os Estados têm interesse jurídico de vê-las respeitadas. No caso *Barcelona Traction* (1969), a CIJ estabeleceu que há “obrigações do Estado perante a comunidade internacional como um todo”. A Corte enumerou como exemplos a proscrição de atos de agressão, do genocídio, assim como princípios e regras relacionados aos direitos básicos da pessoa humana, como a escravidão e a discriminação racial.¹²⁶ Ou seja, as obrigações decorrentes das normas básicas de *jus in bello* têm caráter *erga omnes*, o que as diferencia das obrigações clássicas bilaterais, que existem *vis-à-vis* outro Estado, e permite que violações contra

¹²⁴ Meron, 2000, p. 265. Roberge, M.C. “Jurisdiction of the *ad hoc* Tribunals for the former Yugoslavia and Rwanda over Crimes Against Humanity and Genocide”. In: *IRRC*, n. 321, 1997.

¹²⁵ Cf., artigo 53 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969). Segundo o Instituto de Direito Internacional, tais normas seriam “princípios fundamentais do direito internacional humanitário”. *Annuaire*, Session de Berlin, 1999, p. 392. Cf., também, CIJ, Opinião Consultiva sobre a Ameaça ou Uso de Armas Nucleares, ICJ Reports (1996), § 79; TCII, Caso Zoran Kupreskic e outros, méritos, julgamento de 14 de janeiro de 2000 (No. IT-95-16-T, § 520). CDI, Projeto sobre a Responsabilidade Internacional do Estado, artigo 50 (1)(c), para o DIH, e artigo 50 (1)(b), para o DIDH. Essas considerações são extensíveis à proscrição do genocídio e de crimes contra a humanidade. Cf. Chetail, V. “The Contribution of the ICJ to International Humanitarian Law”. In: *IRRC*, no. 850, 2003, p. 248. Carrillo Salcedo, J. “Reflexions on the Existence of a Hierarchy of Norms in International Law”. In: *EJIL*, v. 8, n. 4, 1997.

¹²⁶ CIJ. Caso *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*. ICJ Reports 1970, §§ 32 a 34. Enquanto o caráter imperativo de uma norma se refere à invalidade de atos e tratados a ela contrários, a natureza *erga omnes* refere-se à sua oponibilidade. Toda norma *jus cogens*, por sua natureza, é considerada oponível a todos os Estados. Cf. Byers, M. *Custom, Power and the Power of Rules*. Cambridge: Cambridge University, 1999. pp. 195-203.

os próprios nacionais do Estado, ocorridas dentro de suas fronteiras, possam ser legalmente questionadas.

A convergência nos dois subsistemas jurídicos, no entanto, não chega a ponto de identidade. Os sistemas são conceitualmente distintos, apesar de complementares¹²⁷. As propriedades de um conflito armado – pressuposto e fator condicionante das normas de DIH – impõem atributos próprios, se comparados ao DIDH. A fim de alcançar seus objetivos, o *jus in bello* tem como princípios fundamentais a neutralidade (indiferença quanto aos combatentes e seus motivos), a imparcialidade (não-discriminação), a distinção entre civis e combatentes, e os princípios de humanidade e de necessidade, pelos quais o único objetivo legítimo em um conflito armado é enfraquecer as forças militares do inimigo¹²⁸. A CIJ, em algumas ocasiões, qualificou-os ora de “princípios fundamentais do direito humanitário”, ora de “princípios cardinais (...) constituindo a fábrica do direito humanitário”.¹²⁹ Tais princípios foram retomados em resoluções da AGNU, de 1988 e 1990, e do CSNU, sobre a proteção de civis em casos de conflito armado, de 2000, e podem ser considerados expressão de costume internacional bem estabelecido.¹³⁰

O campo humanitário tem como baliza a caridade, e não a justiça. Tanto é assim que a aplicação do DIH pressupõe – de regra – ilegalidade prévia: o uso da força nas relações internacionais. A fim de garantir o acesso às vítimas, desconsidera questões legais próprias ao *jus ad bellum*, sem tomar parte no conflito¹³¹. Por exemplo, durante a crise de Kosovo, em 1999, o CICV pôde atuar na área iugoslava, assistindo civis afetados pelo bombardeio aliado e visitando soldados da OTAN aprisionados em Belgrado¹³².

¹²⁷ Gros Espiell, H. “Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Refugiados”. In: Swinarski, 1984. pp. 699-711. Cf. Cançado Trindade, 2003. p. 354 e ss.

¹²⁸ Cf. art. 48 do Protocolo I. Sassòli *et* Bouvier, 1999. p. 112 a 115. Eide, A. “The Laws of War and Human Rights: differences and convergences”. In: Swinarski, 1984. pp. 675-697.

¹²⁹ CIJ. Caso Nicarágua (méritos), § 218 e Opinião Consultiva sobre Armas Nucleares (1996), § 78, respectivamente.

¹³⁰ Nações Unidas. A/Res/43/131, A/Res 45/100 e A/Res 46/182, relativas à assistência humanitária, e S/Res/1296 (2000). Cf. Momtaz, 2002. p. 84.

¹³¹ *Apud* Blondel, Jean-Luc. “L’Humanitaire Apartient-il à tout le Monde?” In: *IRRC*, n. 838, 2000. p. 333.

¹³² Krähenbühl, P. “Conflict in the Balkans”. In: *IRRC*, n. 837, 2000. p. 17.

Apesar dos desenvolvimentos recentes nos dois sistemas de proteção, restam ainda graves lacunas na ocorrência de violência interna. Nesses casos, abre-se a possibilidade não apenas de suspensão de grande parte das normas previstas em tratados de direitos humanos, em vista da situação de emergência, mas também da alegação, pelo Estado, de que as normas de *jus in bello* não sejam aplicáveis, por supostamente não alcançar o patamar mínimo do artigo 3 comum. Assim, restariam apenas os direitos inderrogáveis previstos no DIDH e as normas consuetudinárias baseadas na famosa Cláusula Martens, no campo do *jus in bello*. Essa proteção é insuficiente e pode não garantir o respeito às obrigações existentes¹³³.

As dificuldades residem tanto na definição das normas aplicáveis, como nos mecanismos existentes para a implementação do DIH. Nesse sentido, discute-se, há alguns anos, a adoção de instrumento convencional, ou declaração autorizada, no sentido de precisar de modo inequívoco um conjunto de normas mínimas de proteção ao ser humano, a serem observadas em todas as circunstâncias, independentemente da caracterização do conflito¹³⁴. Tais esforços, no entanto, não modificam o fato de a maior parte dos atentados à dignidade humana já serem ilegais. As maiores deficiências nesse campo jurídico não residem tanto em seu conjunto normativo, mas, antes, em seu respeito efetivo, seja pelos Estados, seja pelos indivíduos envolvidos no conflito¹³⁵.

1.3 A PROTEÇÃO DOS CIVIS E A ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA

A proteção de indivíduos em situações de violência armada – feridos, prisioneiros de guerra, civis – é o objetivo último do DIH. Historicamente, tem sido o fundamento da ação humanitária e um dos pilares do *jus in bello*, ao lado do controle sobre os meios e métodos de combate. A proteção dos civis, em particular, adquire grande importância à medida que os avanços

¹³³ Cf. Nações Unidas, Relatório do Secretário-Geral da ONU sobre os Padrões Mínimos Humanitários (UN Doc. E/CN.4/1998/87, de 05 de janeiro de 1998), doravante denominado “Padrões Fundamentais de Humanidade”. Cançado Trindade, 2003. p. 378.

¹³⁴ Cf. Relatório sobre os Padrões Fundamentais de Humanidade.

¹³⁵ Declaração Oficial do Diretor-Geral do CICV, Angelo Gnaedinger, no CSNU, em 10 de dezembro de 2002: *The Protection of Civilians in Armed Conflict*, disponível em <<http://www.icrc.org>>, acessado em 15/09/03.

tecnológicos e estratégicos militares os tornaram a maioria das vítimas de conflitos armados. Hoje, estima-se que cerca de 75% das vítimas de conflitos armados sejam civis.¹³⁶

A distinção entre combatentes e civis pode ser considerada a pedra de toque de todo o DIH e recebeu expressão formal em 1977, com a adoção do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 1949¹³⁷. Curiosamente, os civis são definidos negativamente: todos aqueles que não são combatentes são considerados civis, beneficiando-se de proteção específica prevista no *jus in bello*.

Ao contrário da percepção comum, tal proteção não se limita à distribuição de ajuda humanitária às vítimas. Muitas das imprecisões observadas no debate sobre a proteção dos civis em conflitos armados decorrem dessa simplificação. Em primeiro lugar, o *jus in bello* estipula uma série de regras de proteção que devem ser observadas. Se respeitadas, a necessidade de outras ações seria em muito diminuída. Em segundo lugar, a ação humanitária compreende um conjunto de atividades de proteção no intuito de reduzir o sofrimento dos indivíduos. Além da assistência, agências humanitárias, como o CICV, buscam acesso aos prisioneiros de guerra, procuram reunir famílias dispersas, efetuam buscas de pessoas desaparecidas. No caso de violações às normas aplicáveis, podem contactar autoridades responsáveis com o objetivo de assegurar-lhes o respeito.

Apesar do desenvolvimento significativo tanto no campo do Direito Humanitário como no campo dos direitos humanos, os abusos são freqüentes. No caso de conflitos não-internacionais, a distinção entre combatentes e não-combatentes torna-se obscura: ao invés de soldados de um Estado inimigo, contra o qual se está em guerra, os adversários são antigos vizinhos, co-nacionais, muitas vezes não uniformizados. Não raro, combatentes moram e buscam abrigo em áreas residenciais, que fornecem apoio logístico a grupos armados, de modo voluntário ou

¹³⁶ Nações Unidas. Relatório do SGNU para o Conselho de Segurança sobre a Proteção de Civis em Conflitos Armados, de 30 de março de 2001. UN Doc. S/2001/331, p. 1.

¹³⁷ Artigos 48 e 57 (1) do Protocolo I. Cf. Chetail, 2003. p. 253. Na dúvida, resolve-se pela presunção de ser civil. Cf. artigo 50, Protocolo I.

compulsório¹³⁸. Além disso, as características discriminatórias de tais conflitos muitas vezes tornam os civis os alvos da ação armada, como demonstraram os casos modernos de genocídio e “limpeza étnica”.

Assim, considera-se que princípios e normas em conflitos internacionais são também extensíveis em casos de violência interna, por analogia ou simples lógica jurídica, o que acompanha a tendência atual de focar o *jus in bello* de acordo com as necessidades das vítimas. A definição de civis, necessária para a aplicação de toda a Parte IV do Protocolo II, sobre a população civil, só está prevista no Protocolo I, relativo a conflitos internacionais.

Uma conseqüência marcante dessa evolução é observada na emergência do direito à assistência humanitária, mesmo em conflitos não-internacionais¹³⁹. As Convenções de 1949 reconhecem que a população civil afetada por conflito armado, caso necessário, deve receber socorro humanitário. Para tanto, regulam as condições para fornecer a assistência na forma de alimentos, remédios, equipamentos médicos e outros bens vitais. Contudo, as regras aplicáveis variam de acordo com a natureza do conflito. No caso de ocupação estrangeira, e. g., prevêem a obrigação de a potência ocupante garantir que a população do território seja abastecida; caso incapaz de cumpri-la, torna-se obrigada a “permitir e facilitar, por todos os meios a seu alcance, qualquer ato de socorro a favor dessa população”.¹⁴⁰ Essa norma reflete a preocupação clássica de proteger civis “em mãos inimigas”. No caso de conflito interno, não há tal previsão, tanto que o artigo 3 comum não menciona ações de socorro humanitário.

Em geral, traça-se nova lógica na assistência humanitária à tentativa de secessão da província nigeriana de Biafra, em 1967, ao que era propagado como genocídio iminente da etnia Ibos¹⁴¹. Nessa ocasião, imagens de

¹³⁸ Nações Unidas. Relatório do SGNU para o Conselho de Segurança sobre a Proteção de Civis em Conflitos Armados (8 de setembro de 1999), UN Doc. S/1999/957. p. 2.

¹³⁹ Cf., entre outros, Cançado Trindade, 2003. pp. 429-433.

¹⁴⁰ Artigos 55 e 59 da IV Convenção de Genebra de 1949. Cf. também Art. 23 da IV Convenção de Genebra de 1949.

¹⁴¹ Badie, 2002. p. 240 e ss. Momtaz, 2002. p. 81. Cf. também Shawcross, W. *Deliver Us From Evil*. Nova Iorque: Simon & Schuster, 2000. p. 17.

crianças famintas, mostradas em jornais e televisões de todo o mundo, pela primeira vez de modo contínuo, levaram à ampla participação de organismos não-governamentais (ONGs) em conflito de natureza civil. Uma vez que o acesso à região estava bloqueado, iniciou-se operação clandestina de assistência. Sob pressão da opinião pública internacional, o governo nigeriano conferiu acordo tácito a uma ponte aérea às zonas de combate. Em 1970, o exército nigeriano derrotou o movimento e, ao contrário das predições alarmistas, concedeu ampla anistia¹⁴².

Não obstante, a questão de Biafra viu-se refletida em resoluções da AGNU, sobre “respeito aos direitos do homem em períodos de conflito armado”. Da mesma forma, provisões de assistência humanitária estão previstas nos Protocolos Adicionais de 1977, que proíbem a morte por inanição (*starvation*) da população civil como método de combate (art. 51 (1) do Protocolo I e art. 14 do Protocolo II). A obrigação inicial de garantir o bem-estar civil compete ao Estado¹⁴³. Contudo, o artigo 18 (2) do Protocolo II, em particular, prevê que:

“Se a população civil estiver sujeita a sofrimento desnecessário em decorrência da falta de víveres essenciais à sua sobrevivência, tais como alimentos e provisões médicas, serão empreendidas, com o consentimento da Alta Parte contratante em questão, ações de ajuda à população civil, que sejam de natureza exclusivamente humanitária e imparcial, conduzidas sem qualquer discriminação.”¹⁴⁴

Apesar de codificar princípios básicos da ajuda humanitária, o artigo não escapa a críticas. Submete o socorro humanitário ao consentimento do Estado em que ocorre a violência, mesmo que, não raro, seja ele o responsável pelas violações ao *jus in bello*. O Governo poderia mesmo ser

¹⁴² Hoje, muitos apontam a intransigência das lideranças de Biafra sobre sua independência como causa do fracasso de um compromisso político que evitaria o desastre em termos humanos. Nessa ótica, a assistência humanitária, apesar de salvar centenas de vidas, teria prolongado o conflito. Cf., por e.g., Chandler, 2002. p. 30.

¹⁴³ Artigos 54 do Protocolo I e 14 do Protocolo II.

¹⁴⁴ “If the civilian population is suffering undue hardship owing to a lack of the supplies essential for its survival, such as food-stuffs and medical supplies, relief actions for the civilian population which are of an exclusively humanitarian and impartial nature and which are conducted without any adverse distinction shall be undertaken subject to the consent of the High Contracting Party concerned.” (tradução livre do autor).

tentado a recusar, já que a assistência iria para o “inimigo”¹⁴⁵. Organizações humanitárias e doutrina advogam que o artigo deve ser interpretado no sentido de que, presentes as condições, o Estado tem a obrigação de consentir, podendo impor condições legítimas para o acesso¹⁴⁶. Uma recusa equivaleria a violar a regra proscrevendo a morte por inanição (*starvation*) como método de combate e seria contrária ao direito humano à vida (e à saúde)¹⁴⁷. Essa interpretação, contudo, revela tensão entre o direito convencional e a prática assistencial. A exigência de consentimento confronta-se com a noção de que a assistência humanitária seja um direito subjetivo das vítimas.

Discute-se, hoje, se um direito à assistência humanitária teria se desenvolvido com base em sucessivas resoluções das Nações Unidas, tornando-se parte do costume internacional¹⁴⁸. Apesar de importantes manifestações nesse sentido, o direito à assistência humanitária permanece impreciso, especialmente no que tange a suas conseqüências jurídicas, o que dá margem a diferentes interpretações a fim de garantir o acesso às vítimas¹⁴⁹. Mesmo em se aceitando sua existência, eventual violação acarretaria a responsabilidade internacional do Estado, cujos efeitos devem observar tanto as demais normas de *jus in bello*, como outras regras existentes no Direito Internacional geral.

¹⁴⁵ Na prática, de qualquer forma, os organismos assistenciais necessitam do consentimento de todos os envolvidos, de modo a garantir o acesso às vítimas. Sandoz, Y. “‘Droit’ or ‘Devoir d’Ingérence’ and the Right to Assistance”. In: *IRRC*, n. 288, 1992.

¹⁴⁶ CICV. *Comentários ao Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 1949*. Disponível em <<http://www.icrc.org>>. (§§ 4883 e ss.). Interessante notar a evolução dessa percepção desde as Convenções de 1949, uma vez que os Comentários a esses instrumentos sustentam que a recusa às iniciativas do CICV em caso de necessidade seria “uma grave responsabilidade *moral*” (grifos do autor). *Comentários às Convenções de Genebra de 1949* (artigo 3 comum).

¹⁴⁷ Momtaz, 2002, p. 85. O *Institut de Droit International*, na Sessão de Santiago de Compostela (1989), considerou que o Estado não pode recusar arbitrariamente a oferta de ajuda humanitária. *Annuaire*, v. 63, tomo II, p. 344. Rottensteiner, C. “The Denial of Humanitarian Assistance as a Crime Under International Law”. In: *IRRC*, no. 835, 1999. No campo da responsabilidade individual, o estatuto do TPI estabelece que a recusa em tais situações seria um crime de guerra apenas em conflitos internacionais (art. 8 (b) (xxv)). Contudo, segundo seu artigo 10, essa omissão não modifica o *status* consuetudinário da norma.

¹⁴⁸ Cf., em especial, Bettati, 1991, pp. 639-670, e Amaral Júnior, 2003, p. 246 e ss. O *Institut de Droit International*, na Sessão de Bruges, 2003, considerou que “as vítimas de catástrofes [que podem ser causadas pela violência em conflitos armados internacionais ou internos] têm o direito de demandar e receber assistência humanitária”. Resolução II (1). Disponível em <<http://www.idi-ii.org>>, acessado em fevereiro de 2004.

¹⁴⁹ Cançado Trindade, 2003, p. 430. Rucz, C. “Les Mesures Unilatérales de Protection des Droits de l’Homme devant l’Institute de Droit International”. In: *Annuaire Française de Droit International*, no. 38. Paris: Recherche Scientifique, 1992. pp. 609-617. Ryniker, A. “The ICRC’s Position on ‘Humanitarian Intervention’”, In: *IRRC*, no. 842, 2001, pp. 527-532.

1.4 A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO HUMANITÁRIO

A natureza do DIH determina as condições e os limites de sua implementação. Como regra, os mecanismos tradicionais do Direito Internacional geral – de base sinalagmática – mostram-se pouco adequados para garantir a observância das obrigações existentes. Não se espera que partes em conflito aberto acordem, por exemplo, o recurso a meios judiciais. Ao mesmo tempo, contudo, a responsabilidade estatal permanece crucial para a proteção do indivíduo em um mundo de Estados soberanos e independentes¹⁵⁰.

O *jus in bello* parte do pressuposto de que as partes que não encontraram outros meios para resolver suas disputas que o uso da força, concordem em respeitar certos princípios de humanidade, independentemente das causas defendidas. Não surpreende, portanto, que tenha caráter preventivo. Busca-se, por ações levadas a cabo dentro de fronteiras nacionais, adotadas em tempo de paz, garantir o cumprimento das normas humanitárias no evento de violência armada. É freqüente o incentivo à ratificação universal dos instrumentos internacionais de DIH, o que implica a adequação da legislação interna aos compromissos assumidos. Outro importante mecanismo é a educação das forças de segurança estatais e da população de modo a lembrar que certos limites devem valer independentemente de quem está certo ou errado, protegendo mesmo o pior inimigo.

No evento da eclosão de conflitos, abre-se amplo espaço para a persuasão e o convencimento, relembrando às partes suas obrigações internacionais; entre elas, se aceito o direito à assistência humanitária, a admissão de serviços humanitários imparciais às vítimas. De fato, há diferentes modos de trazer atenção às violações do DIH: denunciar publicamente as violações não significa assegurar melhor proteção àqueles expostos à violência.¹⁵¹ Em certos casos, o cuidado com a soberania do Estado pode representar instrumento mais sólido a fim de influenciar o ator político ou militar, do que uma postura conflituosa.

¹⁵⁰ Sassòli, Marco. “State Responsibility for Violations of International Humanitarian Law”. *In: IRRC*, n. 846, 2002. p. 403.

¹⁵¹ Blondel, 2000. p. 333.

Certos mecanismos estão previstos nos instrumentos convencionais. Em conflitos internacionais, o *jus in bello* prevê a designação de “potências protetoras”, escolhidas entre países neutros, com o intuito de dissuadir eventuais abusos e garantir a ação humanitária.¹⁵² O Protocolo I também prevê uma “Comissão de Inquirição Humanitária”, com competência para verificar alegações de uma parte contra a outra, se ambas concordarem.¹⁵³ Em conflitos não-internacionais, entretanto, apenas dois mecanismos de implementação estão expressos: a disseminação do DIH, em tempo de paz, e o direito de iniciativa, conferido ao CICV, estendido, por analogia, a outros organismos internacionais humanitários.¹⁵⁴

O direito de iniciativa, em particular, não pode ser considerado ato hostil ou intervenção ilegítima nos assuntos domésticos, mesmo porque não modifica o estatuto jurídico das partes em conflito e não vincula o recipiente à oferta, se o Estado territorial cumprir suas obrigações por si mesmo.¹⁵⁵ Caso contrário, a consolidação do direito à assistência humanitária pode levar à obrigação de aceitá-la e, no evento de recusa injustificada, responsabilizar o Estado internacionalmente.

É princípio de Direito Internacional geral que a violação de uma obrigação dá ensejo à responsabilidade internacional.¹⁵⁶ No caso do *jus in bello*, tal responsabilidade opera em dois planos: individual e estatal.¹⁵⁷ O DIH superou a clássica dimensão interestatal do Direito Internacional e

¹⁵² Cf., entre outros, artigo 8 comum às I, II, e III Convenções e artigo 9 da IV Convenção.

¹⁵³ Art. 90 e ss. do Protocolo I. Até hoje, não houve requisições para sua utilização, mesmo que mais de 50 países já tenham feito declarações aceitando sua competência. Sassòli *et* Bouvier, 1999, p. 242.

¹⁵⁴ Cf. art. 19 do Protocolo II e art. 3 comum às Convenções de Genebra de 1949, respectivamente.

¹⁵⁵ Artigo 3 comum e CICV, *Comentários às Convenções de Genebra de 1949* (art. 3 comum). Cf. também a CIJ, Caso Nicarágua (méritos), § 242.

¹⁵⁶ Cf. art. 1 do Projeto sobre a Responsabilidade Internacional do Estado, e os Comentários da CDI a esse artigo. *In*: Crawford, 2002, pp. 77-85. Cf. o caso Chorzow, decidido pela CPJI (1928), *apud* Brownlie, 1963, p. 135. Para Kelsen, é exatamente a *sanção* que diferencia normas legais de outros fenômenos sociais, como a moral e a ética. Kelsen, H. *Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales*, 1943, p. 31.

¹⁵⁷ No caso Furundzija (1998), o TCII, após considerar a tortura um crime de guerra e crime contra a humanidade, declarou que “[sob] o direito internacional humanitário atual, além da responsabilidade criminal individual, a responsabilidade do Estado pode decorrer como resultado de um engajamento oficial do Estado na tortura ou na falta [*failure*] em prevenir a tortura ou punir os torturadores?”. *Apud* Cassese, A. *International Law*. Oxford: Oxford University, 2001, p. 206.

não apenas criou obrigações aos indivíduos, como também determinou que os Estados agissem no sentido de punir graves violações às normas de *jus in bello*, consideradas crimes de guerra.¹⁵⁸ Mesmo que *ex post facto*, a responsabilidade individual às violações do DIH pode adquirir efeito dissuasório, na medida em que individualiza a culpa e a repressão.

O chamado direito criminal internacional tem levado a grandes avanços no *jus in bello*, consubstanciados na criação do Tribunal Penal Internacional (TPI). A eventualidade de apreciação externa, contudo, não deve excluir a responsabilidade primordial do Estado de processar e de punir as violações¹⁵⁹. Como demonstra o exemplo do Tribunal Internacional Criminal para Ruanda (TICR), cortes internacionais sofrem dificuldades práticas e podem não garantir o ansiado efeito dissuasório no corpo social, no evento de conflitos futuros¹⁶⁰. Além de sofrerem restrições orçamentárias, tendem a julgar apenas os maiores criminosos, enquanto a maior parte dos acusados permanece sob a jurisdição de tribunais nacionais, Comissões de Paz e Reconciliação¹⁶¹, procedimentos locais tradicionais, ou será simplesmente anistiada.

A responsabilidade estatal pelas violações às normas humanitárias (e também pelo genocídio), contudo, é ainda objeto de controvérsias¹⁶². Por um lado, é certo que o Estado é responsabilizado internacionalmente pela violação às normas de *jus in bello*, mesmo no caso de conflitos não-internacionais. Por outro lado, muito se discute acerca dos mecanismos disponíveis para cessar, reprimir e reparar tais violações. Enquanto o Direito Humanitário tem por foco a vítima e suas necessidades de proteção (caráter preventivo), a lógica da responsabilidade estatal tem por foco a violação às normas aplicáveis e as reações legais (*remedies*) disponíveis (caráter repressivo).¹⁶³

¹⁵⁸ Cf., por exemplo, arts. 49/50/129/146, respectivamente, às quatro Convenções de Genebra de 1949 e o art. 85 do Protocolo I.

¹⁵⁹ Cf. o Estatuto de Roma, artigos 1 e 17 e o § 10 do preâmbulo.

¹⁶⁰ Alvarez, José. "Multilateralism and its Discontents". In: *EJIL*, v. 11, n. 2, p. 402, 2000. Cf. cap. 4.

¹⁶¹ Com base no exemplo sul-africano, tais Comissões têm sido estabelecidas em diversos países saídos de conflitos armados, como, por exemplo, o Timor-Leste, a Guatemala e, mesmo, a Bolívia.

¹⁶² A responsabilidade estatal pelo genocídio é por vezes questionada, uma vez que a convenção específica, de 1948, tem por foco a responsabilidade individual. Maison, 1994. pp. 1-21.

¹⁶³ Sassòli, 2002. p. 402.

O artigo 1 comum às quatro Convenções de Genebra de 1949 estabelece a obrigação de “respeitar e fazer respeitar”, em todas as circunstâncias, as normas humanitárias codificadas nesses instrumentos. Tal obrigação é extensível a casos de violência interna, em virtude do artigo 3 comum.¹⁶⁴ O artigo 1 comum implica obrigação dupla aos Estados. Primeiro, devem adotar todas as medidas necessárias para que as normas sejam observadas internamente. A responsabilidade estatal decorre tanto de ações cometidas por agentes estatais como da omissão do Estado em agir com diligência a fim de reprimir o abuso¹⁶⁵. Segundo, considera-se que o artigo determina a todos os Estados—partes da Convenção que ajam de modo a obter o respeito ao DIH pelos combatentes, o que reflete o caráter *erga omnes* de obrigações fundamentais de *jus in bello*¹⁶⁶. Precisar a extensão dos direitos e obrigações de terceiros Estados - não lesados “diretamente” pela violação - é o grande debate contemporâneo. Conferir-lhes amplo direito de reação poria em risco a estabilidade da ordem internacional. Negar-lhes a possibilidade de questionar a ação ilícita pode levar à ineficácia da proibição, em particular no caso de violações ocorridas dentro de fronteiras nacionais¹⁶⁷.

As normas específicas do *jus in bello* oferecem algumas respostas¹⁶⁸. O artigo 1 comum estabelece o interesse jurídico de todos os Estados em ver as normas de DIH respeitadas. Há diversas medidas que os Estados podem – e devem – tomar a fim de cumprir com suas responsabilidades, como, por exemplo, pressão diplomática ou, mesmo, denúncia pública das violações cometidas.¹⁶⁹ No mínimo, é certo que o Estado viola o artigo 1 comum se encoraja ou auxilia violações por outro Estado.¹⁷⁰ Além disso,

¹⁶⁴ O Protocolo II não contém artigo semelhante. Contudo, na medida em que “desenvolve” o artigo 3 comum, a obrigação de “respeitar e fazer respeitar” pode também vincular-se a normas sob esse Protocolo.

¹⁶⁵ CICV. *Comentários ao Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 1949* (artigo 91).

¹⁶⁶ Chazournes, L. et Condorelli, L. “Common Article 1 of the Geneva Conventions Revisited”. In: IRRC, no. 837, 2000. p. 76-77. Cf., entre outros, Cançado Trindade, 2003. p. 357. Ragazzi, A. *The Concept of International Obligations Erga Omnes*. Oxford: Clarendon, 1997. p. 152.

¹⁶⁷ Cf., *inter alia*, Tomuschat, C. Obligations Arising for States Without or Against their Will. In: *Recueil des Cours*, tomo 241, 1994. p. 366, e Crawford, 2002. pp. 35-38.

¹⁶⁸ O *jus in bello* não é um sistema auto-contido, que funcionaria independente da aplicação de outras normas do Direito Internacional. Contudo, algumas de suas normas prevêm tratamento específico, tendo caráter de *lex specialis*. Cf., entre outros, Sassòli, 2002. p. 403-404.

¹⁶⁹ Chazournes et Condorelli. 2000. p. 77.

¹⁷⁰ CIJ, caso Nicarágua (méritos), §§ 115, 216, 255 e 256.

no caso de conflitos não-internacionais, abrem-se tanto a possibilidade de instaurar a Comissão de Inquirição Humanitária, como a perspectiva de jurisdição universal para certas violações.¹⁷¹

Para alguns, resposta diversa decorreria do caráter imperativo (*jus cogens*) das normas básicas do DIH. A doutrina tende a considerar que o desrespeito “amplo e sistemático” de normas imperativas pode conferir direitos suplementares a terceiros Estados com interesse jurídico. Assim, qualquer Estado, ainda que não lesado pela violação, poderia invocar a responsabilidade do Estado-violador, com base no interesse *communis* de ver a norma respeitada, e certas *medidas legais* poderiam ser adotadas a fim de que o Estado delinqüente cesse a violação ou a repare, “no interesse do Estado lesado ou dos beneficiários das obrigações violadas¹⁷²”. Pode-se argumentar, por exemplo, que cabem sanções econômicas unilaterais contra graves violações ao *jus in bello*¹⁷³. O grande debate contemporâneo, contudo, é se normas humanitárias comportariam o uso da força. Em outras palavras, o DIH, criado para restringir as vicissitudes da guerra, admitiria a guerra em seu nome?

1.5 O USO DA FORÇA PARA IMPLEMENTAR O DIH

A despeito da evolução jurídica no sentido de limitar o uso da força nas relações internacionais, observa-se o que parece ser prática de um número limitado de Estados com vistas a militarizar a implementação do *jus in bello*. Os grandes exemplos estariam nos alegados “direito de intervenção humanitária” e “direito de ingerência¹⁷⁴.” Apesar de distintos,

¹⁷¹ Tais evoluções acompanham a tendência de superar a distinção entre tipos de conflitos, com base na aproximação do *jus in bello* ao DIDH. A Comissão expressou sua disposição de verificar alegações em conflitos não-internacionais. Cf. Relatório do CICV sobre a Proteção de Vítimas de Guerra. Cf., também, Caçado Trindade, 2003, que enumera casos em que mecanismos da ONU, como a Comissão de Direitos Humanos, foram utilizados a fim de verificar alegações de violação de normas humanitárias. p. 361-362.

¹⁷² Cf. artigos 40, 48 e 54 do Projeto sobre a Responsabilidade Internacional do Estado. Cf. Cassese, 2001. pp. 200-206.

¹⁷³ Sanções abrangentes dificilmente seriam consideradas “no interesse” das vítimas, uma vez que agravariam, ainda mais, sua situação. Sanções direcionadas (*targeted sanctions*), ou mesmo o embargo de armas, teriam maior respaldo jurídico. Cf. Segall, Anna. “Economic Sanctions: legal and policy constraints”. In: IRRIC, v. 81, 1999. n. 836. No entanto, cf. Cassese, 2001. pp. 209-211.

¹⁷⁴ Cf., e.g., o Relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, *The Responsibility to Protect*, de dezembro de 2000, e Bettati, 1991.

os dois pressupõem que, em circunstâncias extremas, o *jus in bello* admitiria que Estados utilizem a força militar em benefício das vítimas.

Uma das críticas ao *jus in bello* está na necessidade do consentimento das partes em conflito, o que, para alguns, levaria à atitude condescendente perante possíveis criminosos de guerra. Entretanto, o respeito aos princípios basilares do DIH – humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência – é, antes de tudo, uma injunção pragmática. O consentimento assegura postura cooperativa do Estado e garante maior proteção aos funcionários da organização prestadora do auxílio humanitário.

Como decidiu a CIJ, o uso da força militar não pode ser considerado meio apropriado para garantir o respeito a normas de proteção do ser humano¹⁷⁵. Seria paradoxal que a assistência humanitária, por exemplo, possa ser concedida por navios de guerra, cujos canhões estejam apontados ao país que se pretende ajudar¹⁷⁶. Uma versão atual desse argumento está na inadequação de bombardeios aéreos a fim de proteger a população civil¹⁷⁷. No caso de Kosovo, o início da operação da OTAN desencadeou campanha em larga-escala contra a população de origem albanesa. Estima-se que 2.500 kosovares tenham sido assassinados nos doze meses anteriores ao bombardeio aliado, enquanto, nas onze semanas posteriores, esse número tenha aumentado para cerca de 10.000¹⁷⁸.

O Protocolo II, por exemplo, exclui a possibilidade de que as normas de DIH válidas para conflitos não-internacionais possam justificar qualquer

¹⁷⁵ No Caso Nicarágua (méritos), a CIJ conclui que: “§ 268. De qualquer modo, apesar de que os Estados Unidos possam formar sua própria avaliação da situação acerca do respeito aos direitos humanos na Nicarágua, o uso da força não pode ser o meio apropriado para monitorar ou garantir esse respeito. No que tange às ações efetivamente tomadas, a proteção dos direitos humanos, um objetivo estritamente humanitário, não pode ser compatível com minar portos, destruir instalações petrolíferas ou, mesmo, treinar, armar e equipar os *contras*”.

¹⁷⁶ Argumento levantado por Charles de Visscher durante as discussões, no *Institut de Droit International*, sobre a Proteção dos Direitos do Homem e o Princípio da Não-Intervenção (1989). *Annuaire*. v. 63, tomo II, p. 231.

¹⁷⁷ Cf. Benvenuti, P. “The ICTY Prosecutor and the Review of the NATO Bombing Campaign against the FRY”. *In: EJIL*, v. 12, n. 3, 2001.

¹⁷⁸ Shawcross, W. 2000. p. 368. Mesmo defensores da ação da OTAN reconhecem a escalada da “limpeza étnica” causada pelos bombardeios. Greenwood, C. “International Law and the NATO Intervention in Kosovo”. *In: International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)*, v. 49, n. 4, 2000. p. 931. Falk, R. “Kosovo, World Order, and the Future of International Law”. *In: AJIL*, v. 93, n. 4, 1999. pp. 847-857.

intervenção externa¹⁷⁹. Essa previsão acompanha a reserva contida no preâmbulo do Protocolo I, de que nada no *jus in bello* deve ser interpretado no sentido de autorizar “qualquer ato de agressão ou outro uso da força inconsistente com a Carta das Nações Unidas”. Não cabe sustentar que as normas de DIH conferem a Estados não envolvidos no conflito pretexto para intervir militarmente a fim de mitigar o sofrimento que decorre do próprio recurso às armas¹⁸⁰.

A mesma apreciação é válida para argumentos que buscam inferir que a prática recente do CSNU tenha levado ao desenvolvimento de costume internacional no sentido de garantir a implementação coerciva do *jus in bello*. Algumas interpretações nesse sentido são feitas com base no artigo 89 do Protocolo I, que reitera a proscrição do uso da força, exceto nos casos previstos na Carta das Nações Unidas, ou seja, em legítima defesa ou com base nos poderes coercivos do Conselho¹⁸¹. Surgiria, então, a possibilidade de invocar o Capítulo VII a fim de garantir o respeito às normas humanitárias, graças à interpretação abrangente do conceito de “ameaça à paz e à segurança internacionais”, do artigo 39 da Carta¹⁸². A Convenção sobre a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio, de 1948, de modo similar, prevê que os Estados “podem invocar os órgãos competentes das Nações Unidas para tomar as medidas (...) apropriadas para a prevenção e a supressão de atos de genocídio” (art. 8).

Em princípio, a perspectiva de usar instituições de caráter multilateral a fim de garantir a observância de valores comuns - tidos por fundamentais pela comunidade internacional - tem consistência. Afinal, é coerente esperar que a reação internacional, em tais casos, deva também ser “pública” ou coletiva, em oposição à responsabilidade “ordinária”, de caráter sinalagmático¹⁸³. No entanto, cabe questionar a adequação do CSNU para

¹⁷⁹ Artigo 3 (2) do Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 1949.

¹⁸⁰ Palwankar, U. *Symposium on Humanitarian Action and Peace-Keeping Operations*. Genebra: CICV, 1994. p. 101.

¹⁸¹ Art. 89. “Em situações de sérias violações ou às Convenções ou a este Protocolo, as Altas Partes Contratantes comprometem-se a agir, conjunta ou individualmente, em cooperação com a ONU e em conformidade com sua Carta.” Em princípio, tal artigo é aplicável em *conflitos internacionais*, mas é considerado extensível para *conflitos não-internacionais*.

¹⁸² Chazournes *et* Condorelli, 2000. pp. 77-86. Gaja, G. “*Jus Cogens Beyond the Vienna Convention*”. In: *Recueil des Cours*, tomo 172, 1982. p. 299.

¹⁸³ Cassese, 2001. p. 200 e ss.

garantir tais valores, já que essa visão o torna *executor* de normas humanitárias, sem atentar à sua natureza política e ao caráter discricionário de suas decisões (cf. cap. 3).

Além disso, essa interpretação confunde o *jus in bello* com o *jus ad bellum*, uma vez que considera os efeitos do conflito doméstico como justificativa para um conflito internacional. Em perspectiva humanitária, as *causas* da violência devem permanecer relegadas a segundo plano, de modo a lidar com suas *conseqüências*, evitando, tanto quanto possível, as pressões políticas.¹⁸⁴ A ação humanitária não pode ficar subordinada a objetivos políticos, seja de Estados individuais, seja do Sistema de Segurança Coletiva da ONU.

O recurso à ação armada coerciva é incompatível com os princípios de neutralidade, imparcialidade e humanidade inerentes à esfera humanitária, mesmo se autorizado pelo Conselho. No caso de conflitos internacionais, a parcialidade da ONU é manifesta caso decida usar métodos coercivos, uma vez que deve tomar partido no conflito, em vista de seu mandato específico, ou seja, contra o agressor.¹⁸⁵ No caso de conflitos internos, qualquer intervenção contra a vontade das partes, independente de suas motivações, não é vista como neutra e desinteressada.¹⁸⁶ Imaginar que os combatentes encarem a ingerência externa sem questioná-la desconsidera os rigores da ação militar e o embate inevitável com as partes em conflito, particularmente quando a própria população civil é o alvo da violência. A parcialidade inerente à ação coerciva implica inaptidão de assistir a todas as vítimas, incluindo as vítimas da operação multilateral. Na perspectiva do *jus in bello*, não cabe sustentar a possibilidade de “intervenção humanitária”. O termo “humanitário” deve ser reservado a ações que visam unicamente aliviar o sofrimento dos indivíduos, e não iniciar nova operação bélica.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Krähenbühl, 2000. p. 18. Cf. cap. 1, sobre a distinção conceitual entre *jus in bello* e *jus ad bellum*, que garante, de um lado, a universalidade e a independência das normas humanitárias em relação ao conflito e, de outro, que as forças armadas envolvidas na reação a tais atos devam observar os limites impostos pelo DIH.

¹⁸⁵ Sassòli *et* Bouvier, 1999. p. 236.

¹⁸⁶ Patriota, 1998. p. 80.

¹⁸⁷ Ryniker, 2001. p. 529.

A questão não é a validade da ação impositiva em situações extremas. O recurso à força armada pode ser essencial no evento de violações sistemáticas e em larga-escala dos direitos humanos e do Direito Humanitário. Em situações tais como o genocídio ou crimes contra a humanidade, a neutralidade do *jus in bello* perde seu sentido, uma vez que entra em contradição com o objetivo último de proteger as vítimas do conflito. Deve-se reconhecer que, nesses casos, a ação humanitária alcançou seus limites¹⁸⁸. Tal decisão deve ser dada em termos de *jus ad bellum*: ações políticas e militares voltadas a resolver as causas do conflito, e não ações humanitárias voltadas a resolver seus efeitos, por definição paliativas¹⁸⁹.

Deve-se, antes de tudo, evitar que o “humanitarismo” se torne justificativa para a inação política, em razão da dificuldade em resolver as causas subjacentes à violência. No caso da ex-Iugoslávia, a resposta da comunidade internacional foi incapaz de substituir uma ação política mais decisiva de modo a prevenir o massacre de civis inocentes. A criação de zonas de proteção humanitária (*safe havens*), por exemplo, sem atacar as causas da violência - a natureza política da “limpeza étnica” perpetrada por bósnios-sérvios na redefinição de fronteiras nacionais – não evitou a queda de Srebrenica e “uma das páginas mais negras da história da humanidade¹⁹⁰”.

A imprecisão entre o caráter político de uma missão de imposição de paz e o caráter assistencial da ação humanitária leva à erosão do maior ativo das organizações humanitárias: a capacidade de agir como intermediárias imparciais entre os combatentes. Junto à mudança da natureza dos conflitos, em que civis se tornam os alvos da ação armada, a perda da confiança pelas partes acarreta a necessidade de proteção armada à missão e a seus comboios. Nesse sentido, a independência dessas

¹⁸⁸ “There can be no neutrality in the face of genocide.” Nações Unidas. *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the UN during the 1994 Genocide in Rwanda* (UN Doc S/1999/1257). p. 33.

¹⁸⁹ Sandoz, 1992. Cf. a declaração oficial do presidente do CICV, Jakob Kelleberger, J. *Protection of Civilians in Armed Conflict*, no CSNU, em 19/04/2000. Disponível em <<http://www.icrc.org>>, acessado em 29/09/03.

¹⁹⁰ Em julho de 1995, Srebrenica, uma das seis zonas de proteção humanitária instituídas pela ONU na Bósnia-Herzegovina, sem o consentimento de Belgrado, caiu frente ao cerco de forças sérvias, uma vez que as regras de engajamento das forças de paz impediam ação decisiva por parte da comunidade internacional. Cerca de 20.000 pessoas, majoritariamente da comunidade muçulmana na Bósnia, foram assassinadas nessas zonas. Relatório do SGNU, *The Fall of Srebrenica*, §§ 2, 3, 468, 490 e 495 (UN Doc. A/54/549, de 15 de novembro de 1999).

organizações adquire importância fundamental, de modo que não sejam encaradas como “ameaça” por nenhum dos combatentes. A Cruz Vermelha, por exemplo, tem sérias reservas à utilização de proteção armada, a não ser com o consentimento de todas as partes, ou – caso não seja possível identificar as autoridades competentes - a ausência de oposição formal¹⁹¹. A distinção entre operações militares e operações humanitárias é fundamental, nem que seja por motivos de segurança¹⁹².

Nada impede que, garantida a independência e os outros princípios da ação humanitária, haja complementaridade entre os dois campos. O *jus in bello*, mesmo que não político em substância, necessita o apoio de instituições políticas, de modo a ser aceito e respeitado.¹⁹³ Por exemplo, a ação coerciva pode tanto prevenir que uma crise se agrave como também criar condições que permitam às agências humanitárias atuar no terreno. O recurso à ação armada, no entanto, deve ser decidido com base em seu próprio regime legal.

¹⁹¹ Relatório do CICV sobre a Proteção de Vítimas de Guerra. p. 454.

¹⁹² Grossrieder, P. *Protecting the Protectors*. Declaração oficial do CICV nas Nações Unidas, em 28 de janeiro de 1998, disponível em <<http://www.icrc.org>>, acessado em 29/09/2003.

¹⁹³ Gassner, 1995.

II - A CONDENAÇÃO DE CLAUSEWITZ:

O *JUS AD BELLUM*

II - A CONDENAÇÃO DE CLAUSEWITZ: O JUSAD BELLUM

“The purpose of the enforcement action under Article 39 is not to maintain or restore the law, but to maintain, or restore peace, which is not necessarily identical with the law.”¹⁹⁴

O general prussiano Carl von Clausewitz (1780 – 1831) passou para a história com seu livro *Da Guerra*, que teve grande influência no desenvolvimento da estratégia militar. Com base em sua experiência nas guerras napoleônicas, Clausewitz procura isolar os fatores que decidem o sucesso – ou fracasso – na operação armada, vista agora sob o prisma de ‘guerra total’, na qual todo o território, propriedade e cidadãos são atacados¹⁹⁵. Uma de suas opiniões adquiriu grande notoriedade, segundo a qual a guerra nada mais seria do que a continuação da política por outros meios¹⁹⁶. Essa visão é um reflexo de seu tempo. Afinal, em época em que o recurso às armas é considerado um dos atributos essenciais da soberania estatal, o emprego de meios militares a fim de salvaguardar os “interesses vitais” dos Estados era considerado perfeitamente legítimo e, por vezes, necessário.

O século XIX presenciou o direito irrestrito à guerra e o reconhecimento de conquistas, influenciado pelo sistema político do Concerto Europeu¹⁹⁷. Qualquer reação internacional a um conflito entre Estados era ditada por considerações políticas, antes que jurídicas. Ainda em 1895, Bluntschli expressava que, apesar de deplorar seus efeitos, a guerra ainda era “um meio indispensável para assegurar os progressos necessários da humanidade¹⁹⁸”. O Direito Internacional estava voltado às formalidades

¹⁹⁴ Kelsen, H. *The Law of the United Nations*. Nova Iorque: Frederick Praeger, 1951. p. 294.

¹⁹⁵ Verbete Clausewitz, Carl. In: *Encyclopaedia Britannica: micropaedia*.

¹⁹⁶ Renaut, A. “Clausewitz: De la Guerre”. In: Chatelet, 1986. pp. 152-156.

¹⁹⁷ Brownlie, 1963. p. 19. Tomuschat, C. “International Law: ensuring the survival of mankind on the eve of a new century”. In: *Recueil des Cours*, tomo 281, 2001. p. 204.

¹⁹⁸ Bluntschli. *Le Droit International Codifié*, 1895. p. 11.

da declaração de guerra e às conseqüências daí advindas para os beligerantes e para terceiros países¹⁹⁹.

Em período em que os Estados se consideravam livres para recorrer à guerra, não caberia questionar as razões alegadas, ao menos não em termos jurídicos. Os motivos aduzidos – a proteção de investimentos e de nacionais no exterior, as represálias por dano supostamente sofrido, ou mesmo a simples reação a atentado à honra nacional – não eram questões legais, mas de propaganda ou de satisfação interna.

No entanto, paralelo aos esforços em limitar o sofrimento das vítimas de guerra, observa-se – particularmente após a Primeira Guerra Mundial - movimento no sentido de limitar o recurso à própria guerra. As justificativas aceitáveis para ações militares entre os Estados foram progressivamente reduzidas. Se antes relegadas ao campo da moral e da ética, e não do Direito Internacional, as causas para o uso da força entre os Estados passaram a ser motivos de preocupação internacional.

2.1 A PROSCRIÇÃO DA GUERRA

É comum datar as primeiras tentativas de restringir a liberdade de recorrer à guerra às Convenções da Haia (1899 e 1907), quando foram codificados alguns limites ao *jus ad bellum*, como a necessidade de aviso antes de iniciar as hostilidades e restrições à cobrança coerciva de dívidas do Estado (Convenção Drago-Porter).²⁰⁰ Essas convenções inserem-se em movimento progressivo, observado a partir de fins do século XIX em tratados bilaterais, decisões judiciais, declarações oficiais, no sentido de considerar a guerra instrumento de último recurso, após o fracasso de mecanismos pacíficos para a resolução de conflitos.²⁰¹ Em 1907, é criada a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPIJ), de caráter voluntário.²⁰²

¹⁹⁹ Cassesse, A. *International Law in a Divided World*, 1986. p. 215. Accioly, ainda em 1956, quanto à guerra, sustentava que “ao Direito Internacional não incumbe apreciar juridicamente sua legitimidade ou ilegitimidade, mas apenas a maneira como é feita e os efeitos que ela produz”. Accioly, H. *Tratado de Direito Internacional Público*. 2 ed. Rio de Janeiro: MRE, 1956. v. III. p. 91.

²⁰⁰ Randelzhofer, A. “Article 2 (4)”. In: Simma, 2002. p. 114.

²⁰¹ Brownlie, 1963. p. 21. O Prêmio Nobel da Paz é criado em 1897. Hobsbawn, E. *A Era dos Impérios (1875 – 1914)*. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1988. p. 419.

O desenvolvimento de regime legal para o uso da força armada nas relações internacionais parece ter acompanhado os progressos tecnológicos e estratégicos no campo militar e a conseqüente elevação nos custos de recorrer-se à guerra, em termos humanos, políticos, econômicos.²⁰³ Durante longo período, qualquer reserva ao uso da força entre os Estados europeus, no entanto, não atingiu ações armadas contra países ou regiões que ofereciam menores riscos militares. As Convenções da Haia coincidiram com o que já foi chamada de “era dos impérios”²⁰⁴, quando surgem doutrinas visando evitar a guerra formal entre os Estados (e as obrigações assumidas), como o direito à represália e justificativas de intervenção em países de menor poder relativo. O livre recurso a meios militares, exercido pelas grandes potências, criava situação de desigualdade *de facto* entre os Estados.

A devastação da Primeira Guerra Mundial foi o elemento catalisador na sensibilidade quanto ao uso da força, a ponto de buscar responsabilizar Guilherme II, da Alemanha, pelo recurso injustificado à guerra (*a culpa de guerra*). No entanto, a visão geral contra qualquer restrição ao uso de meios militares serviu de justificativa para que a Holanda recusasse a extradição do Kaiser, frustrando seu julgamento²⁰⁵.

O Pacto da Liga das Nações (Pacto), a primeira parte do Tratado de Versalhes (1919), não chegou a proibir a guerra, mas restringiu o direito de os Estados-membros recorrerem à força e previu sanções àqueles que o fizessem em desacordo com as obrigações assumidas. Nos termos do Pacto, a guerra passa a ser preocupação internacional²⁰⁶. Em particular, o tratado estabeleceu a obrigação de usar mecanismos pacíficos para a resolução dos conflitos antes de recorrer a meios militares, que também não deveriam ser usados antes do prazo de três meses da decisão, período que visava “esfriar os ânimos” entre os contendores²⁰⁷.

²⁰² Em seu Estatuto, certas disputas – como as de “interesse vital” do Estado – não estariam sujeitas à controle judicial. Brownlie, I. 1963. pp. 19-48.

²⁰³ *Idem*. Henkin, 1990. p. 142. Franck, 1994. p. 235.

²⁰⁴ Hobsbawn, 1988. p. 419.

²⁰⁵ Brownlie, 1963. p. 53-54.

²⁰⁶ Artigo 11 do Pacto da Liga das Nações, disponível em Garcia, E. *O Brasil e a Liga das Nações (1919 – 1926)*. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

²⁰⁷ Artigo 12 do Pacto.

Seu artigo 16 traz a essência de um Sistema de Segurança Coletiva e introduz o conceito de guerras legais e ilegais, baseadas na observância, ou não, dos *procedimentos* estabelecidos no Pacto²⁰⁸. Regula o mecanismo de sanções da Liga, com a possibilidade de recurso a meios militares. No entanto, o fato de as sanções ficarem a cargo dos Estados membros, com base em meras recomendações do Conselho, reduzia sua importância. Na prática, o artigo foi invocado uma vez, durante a invasão da Itália à Abissínia (hoje Etiópia), em 1935/6. A medida não impediu a vitória italiana e logo foi abandonada²⁰⁹.

O sistema da Liga das Nações sofria de graves deficiências institucionais, a começar pela ausência de grandes potências militares, como os Estados Unidos e a URSS. Em 1924, buscou-se suprir a necessidade de estabelecer um sistema para a resolução pacífica de disputas com base no Protocolo de Genebra, que previa arbitragem compulsória e renunciava o sistema da ONU, já que os Estados-partes acordariam não recorrer à guerra exceto em reação à agressão ou sob a autoridade de um órgão internacional²¹⁰. O Protocolo, contudo, jamais entrou em vigor por falta das ratificações necessárias.

A evolução na matéria ocorreu fora do sistema da Liga. Em 1928, após negociações bilaterais entre os Estados Unidos e a França, o Tratado Geral de Renúncia da Guerra, Pacto Briand-Kellog, é aberto à assinatura de todos os países. A ratificação quase-universal do Pacto inverte a presunção de legalidade da guerra, ao estabelecer que:

Art. 1. As Altas Partes Contratantes solenemente declaram, em nome de seus povos respectivos, que eles condenam o recuso à guerra para a solução de controvérsias internacionais, e renunciam à guerra como um instrumento de política nacional em suas relações mútuas.

Art. 2. As Altas Partes Contratantes acordam que a resolução ou solução de todas as disputas ou conflitos de qualquer natureza ou origem

²⁰⁸ Artigo 16 do Pacto. Franck, 1994. pp. 235-340. Brownlie, 1963. p. 57.

²⁰⁹ Frowein, J. *et Kirsch*, N. "Article 41". *In: Simma*, 2002. p. 737. Carr sustentava que o fracasso do artigo 16 do Pacto evidenciava a necessidade da força armada para apoiar as sanções econômicas. Carr, 2001. p. 154-155.

²¹⁰ Artigo 2 do Protocolo de Genebra. *In: Brownlie*, 1963. p. 69-70.

que seja, que possam surgir entre elas, somente devem ser perseguidas por meios pacíficos²¹¹.

O tratado tem duas grandes falhas, que foram consideradas responsáveis por seu fracasso em impedir nova conflagração mundial: a ausência de qualquer sistema de sanções no evento de sua violação e a dúvida se a renúncia à guerra incluiria outros usos da força armada, considerados de menor intensidade, como represálias e intervenções “pontuais”.²¹² De qualquer modo, em 1932, o Secretário de Estado norte-americano, Stimson, envia nota ao governo japonês em que declara o não-reconhecimento da invasão japonesa à Manchúria, em vista das obrigações assumidas no Pacto Briand-Kellog.²¹³ Apesar de ser corolário lógico da proscricção do uso da força, o princípio do não-reconhecimento (*ex injuria jus non oritur*) não impediu a política de *appeasement*, em 1938, pela qual se reconheceu a anexação de partes da então Tchecoslováquia pelos exércitos de Hitler.

Apesar de desrespeitado, o tratado nunca foi repudiado e permanece em vigor ainda hoje²¹⁴. Com efeito, o Pacto Briand-Kellog serviu de base para processos criminais nos Tribunais de Nuremberg e de Tóquio.²¹⁵ No entanto, o fracasso em evitar a recorrência de nova guerra de dimensões mundiais levaria à edificação de novo sistema para a manutenção da paz e da segurança internacionais, de caráter mais pragmático, pelo qual se buscou acomodar o mundo, ao invés de modificá-lo.²¹⁶

2.2 A ONU E A MANUTENÇÃO DA PAZ E DA SEGURANÇA INTERNACIONAIS

A Organização das Nações Unidas começa a ser discutida antes do fim da Segunda Guerra Mundial. A primeira menção a um “sistema amplo

²¹¹ O Pacto Briand-Kellog foi precedido, em alguns meses, pela Declaração de Princípios adotada na Conferência Interamericana de Lima, de 1928, e foi ratificado pela quase totalidade dos países então existentes, com exceção de 4. *Idem.* pp. 73-81.

²¹² Randelzhofer, A. “Article 2 (4)”, *In: Simma*, 2002. p. 116.

²¹³ O Japão, a China e os Estados Unidos haviam assinado o tratado. Brownlie, 1963. pp. 410-423.

²¹⁴ *Idem.* p. 91. Tunkin, 1992. p. 305-306.

²¹⁵ Brownlie, 1963. p. 80 e 110.

²¹⁶ Simpson, G. “The Situation on the International Legal Theory Front: the power of rules and the rule of power”. *In: EJIL*, v. 11, n. 2, 2000. p. 451.

e permanente de segurança geral” está na Carta do Atlântico (1941), entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha. Em Durbanton Oaks (1944), delegados dos chamados “quatro grandes” – EUA, Inglaterra, URSS e China – acordaram um texto-base, que seria apresentado para discussão e votação em São Francisco. No dia 26 de junho de 1945, representantes de 50 países assinaram a Carta da ONU²¹⁷.

A Carta não deixa de ser uma institucionalização da aliança vitoriosa da Segunda Guerra Mundial. Confere poderes distintos a um grupo seleto de países: as grandes potências militares da época, vencedoras da guerra. Para os mais críticos, a antecessora da ONU não está na Liga das Nações, mas, antes, na Santa Aliança e no Concerto Europeu, em vista do reconhecimento do papel das grandes potências na manutenção da paz internacional²¹⁸. Para tanto, o CSNU tem poderes para impor obrigações vinculantes a todos os Estados-membros, com significativa discricionariedade²¹⁹. Além disso, o compromisso de Yalta, pelo qual os cinco membros permanentes do Conselho – os “quatro grandes” e a França - poderiam vetar qualquer ação coerciva contra um deles, deixava claro que o Sistema de Segurança Coletiva, por definição, não conteria as grandes potências, mas apenas os demais Estados-membros.²²⁰

No entanto, essa visão desconsidera o caráter evolutivo da limitação do uso da força armada nas relações internacionais, e, em particular, os custos sentidos na época da redação da Carta, após duas guerras de dimensões mundiais, com brutalidade e escala de destruição sem precedentes. Despreza, também, os limites estabelecidos nesse instrumento aos poderes conferidos ao CSNU, assim como a prática da organização no pós-Guerra e a virtual paralisia do Conselho durante a quase totalidade de sua existência.

²¹⁷ Grewe, W. et Khan, D. “Drafting History”. In: Simma, 2002. pp. 7-9.

²¹⁸ Essa é a opinião de Alfred Ross. Landauer, C. “Antinomies of the United Nations: Hans Kelsen e Alf Ross on the Charter”. In: *EJIL*, v. 14, n. 4, 2003. p. 793.

²¹⁹ Artigos 24 e 25 da Carta da ONU.

²²⁰ Artigos 2 (5) e 25, 27 (3) e Capítulo VII da Carta. Nincic, D. *The Problem of Sovereignty in the Charter and in the Practice of the United Nations*. Haia: Martinus Nijhoff, 1970. pp. 88-95. Grewe, W. et Khan, D. “History”. In: Simma, 2002. p. 9. Higgins, 2001. p. 174.

Além de institucionalização da aliança vitoriosa, a Carta é, de certo modo, uma “Constituição” embrionária da comunidade internacional, seja pela extensão e complexidade de suas funções, seja pela posição hierárquica dos princípios e obrigações nela assumidos frente a outras normas do Direito Internacional²²¹. É, na verdade, um tratado *sui generis*, que estabelece organização com “vida própria” e personalidade jurídica distinta da de seus membros. Ao aderir à organização, o Estado consente não apenas a número de obrigações bem-definidas, como também a estatuto jurídico próprio, de participação quase-universal e definido nas competências e nos poderes de seus órgãos, como a AGNU e o CSNU²²².

A Carta expressa interesses comuns de seus Estados-membros, como a necessidade de limites mútuos e a observância recíproca de certas normas, como a promoção dos direitos humanos. Em vista da experiência anterior, considera que o risco de eclosão de conflito entre quaisquer Estados pode ameaçar a paz e a segurança internacionais. A proibição de atos de agressão é percebida como a obrigação *erga omnes* por excelência, seja pela jurisprudência, seja pela doutrina²²³.

O principal objetivo das Nações Unidas é a manutenção da paz e da segurança internacionais (art. 1 (1) da Carta)²²⁴. A primeira alínea do preâmbulo já deixa claro o desejo de “preservar as futuras gerações do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade”. O artigo 2 (4), já foi considerado o princípio “fundamental do Direito Internacional contemporâneo”²²⁵, estabelece que:

“Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência

²²¹ Artigo 103 da Carta da ONU. Simma, B. “From Bilateralism to Community Interest in International Law”. In: *Recueil des Cours*, tomo 250, 1997. pp. 256-262.

²²² Tomuschat, 1994. p. 249. Cançado Trindade, 2002(a). p. 27 e 672.

²²³ CIJ. Caso Barcelona Traction, § 34. Simma, 1997. p. 236-237. Ragazzi, 1997. pp. 75-91. Nincic, 1970. p. 83.

²²⁴ Verdross, A. “Idées Directrices de l’Organisation des Nations Unies”. In: *Recueil des Cours*, tomo 83, 1955. p. 10. Wolfrum, R. “Article 1”. In: Simma, 2002. p. 40.

²²⁵ Jimenez de Aréchaga, *apud* Randelzhofer, A. “Article 2”. In: Simma, 2002. p. 66.

política de qualquer Estado, ou de qualquer outro modo incompatível com os Objetivos das Nações Unidas²²⁶”.

Tanto a redação do artigo 2 (4) como os trabalhos preparatórios que levaram à sua adoção evidenciam o objetivo de proscrever a guerra de agressão e qualquer ameaça ou utilização da força nas relações internacionais, exceto nos casos previstos na Carta.²²⁷ O artigo restringe a proibição às relações entre os Estados, de modo que o uso da força dentro de fronteiras nacionais não é por ele coberto: os Estados permaneciam livres para recorrer à força dentro de seu território, seja para lutar contra insurgentes, seja – no caso de alguns países – para manter seu regime colonial, questão considerada, na época, interna.

O artigo, no entanto, não deve ser visto isoladamente, mas à luz de um sistema de prevenção de conflitos armados internacionais, em continuidade aos esforços do entre-guerras. Está intimamente relacionado à obrigação dos Estados de resolver seus conflitos por meios pacíficos (art. 2 (3)), à regulamentação, ainda que incipiente, do controle e redução de armamentos e ao Capítulo VII da Carta. Sob esse prisma, não é difícil compreender as dificuldades que o Direito Internacional enfrenta em relação ao *jus ad bellum*. O princípio da resolução pacífica das controvérsias esbarra, por exemplo, na relutância dos Estados em submeter-se a mecanismos judiciais²²⁸. O desarmamento, apesar de avanços significativos em convenções e tratados internacionais, foi incapaz de impedir a corrida armamentista da Guerra Fria e a proliferação de armas de destruição em massa. O Sistema de Segurança Coletiva, esboçado no Capítulo VII, restou inoperante até a década de 1990 e, ainda hoje, é sujeito a discussões políticas e doutrinárias.

Além disso, o artigo 2 (4) não escapa de controvérsias, como, por exemplo, sobre a definição legal de força. Entende-se, de modo geral, que

²²⁶ “Article 2 (4): All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations”.

²²⁷ Verdross, 1955. pp. 12-16. Henkin, 1990. pp. 142-150.

²²⁸ Cf., e.g., o artigo 36 (2) do Estatuto da CIJ, que submete a jurisdição da Corte ao consentimento dos Estados.

a proibição está restrita à força armada e não incluiria a pressão diplomática ou econômica, além de abranger seja o uso direto, seja o uso “indireto” da força, como, por exemplo, quando um Estado organiza grupos armados irregulares a fim de invadir o território estrangeiro²²⁹. A despeito de recorrentes violações, a proscrição do uso ou da ameaça da força nas relações internacionais é parte do costume internacional, considerada *jus cogens*²³⁰. Além do protesto dos demais países, a prática internacional demonstra que - em vez de questionar a proibição - o agressor procura justificar sua atitude com base em exceções contidas na norma²³¹.

A Carta prevê três exceções ao artigo 2 (4). A primeira trata de operações militares com base nos poderes do CSNU atribuídos no Capítulo VII da Carta. A segunda diz respeito ao direito de legítima defesa, individual ou coletiva, que pressupõe ataque armado transfronteiriço e tem caráter residual, submetido ao CSNU (art. 51)²³². A terceira, que trata de medidas contra os ex-inimigos na guerra, é considerada obsoleta²³³.

A Carta confere ao CSNU poderes sem precedentes no que tange à manutenção da paz e da segurança internacionais, em reação ao sistema descentralizado da Liga das Nações, que se mostrou inoperante²³⁴. Os criadores da nova ordem tiveram por objetivo a eficácia de um sistema coletivo e conferiram ao Conselho o poder de adotar medidas

²²⁹ Cf. Declaração Relativa aos Princípios do Direito Internacional que Regem as Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados conforme a Carta das Nações Unidas (Declaração sobre Relações Amistosas), (A/Res/ 2625 (XXV)), que aparenta tratar de pressões diplomáticas e econômicas sob o princípio da não-intervenção. A definição de força ou de agressão, contudo, extrapola o objeto da dissertação, cujo foco está na força armada. Cf. Kelsen, 1951. p. 14. Cançado Trindade, 2002(c). pp. 105-110 e 136. Ranzelzhofer, A. Article 2 (4). *In: Simma*, 2002. p. 118. Higgins, 2001. p. 248. Tunkin, 1992. pp. 327-332.

²³⁰ Bronwlie, I. *Principles of Public International Law*. 5. ed. Oxford: Clarendon, 1998. p. 515. Ragazzi, 1997. p. 78. Sobre o princípio do não-reconhecimento, cf. Nações Unidas. Declaração sobre Relações Amistosas, princípio I, § 10. Cassese, 2001. p. 101.

²³¹ CIJ. Caso Nicarágua (méritos), § 186. Tomuschat, 2001. p. 206. Tunkin, 1992. p. 274-275.

²³² As condições e os limites da legítima defesa extrapolam os objetos dessa dissertação. Cf., *inter alia*, CIJ. Caso Nicarágua (méritos), §§ 193 a 195 e 210-211. Higgins, R. *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*. Londres: Oxford University, 1963. pp. 204-210.

²³³ Artigos 107 e 53 (1) da Carta. Ranzelzhofer, A. “Article 2 (4)”. *In: Simma*, 2002. p. 125.

²³⁴ Brierly, 1972. p. 104. Frowein, J. *et* Krisch, N. “Introduction to Chapter VII”. *In: Simma*, 2002. p. 702-703.

obrigatórias aos demais Estados-membros (art. 25 e Cap. VII da Carta).²³⁵ Mesmo sujeito a críticas sob o ponto-de-vista legal, como sua relação com o princípio da igualdade soberana dos Estados (art. 2 (1)), o Sistema de Segurança Coletiva da Carta não recebeu objeções de princípio em São Francisco. As propostas buscaram, antes, restringir a ampla liberdade de ação do CSNU, como, e.g., salvaguardar a jurisdição doméstica dos Estados, definir a agressão, criar revisão judicial das decisões, ou incluir referência ao Direito Internacional em seu mandato²³⁶.

O sistema previsto esteve inoperante durante a maior parte da Guerra Fria. Nas poucas vezes em que a força armada foi autorizada pela ONU no período, não seguiu o modelo proposto. A Guerra da Coreia (1950) é considerada exercício de legítima defesa coletiva, antes que ação de imposição de paz sob o Capítulo VII.²³⁷ A intervenção no Congo (1961), embora iniciada como operação de manutenção de paz clássica, adquiriu aspecto impositivo à medida que a situação se deteriorava no terreno.²³⁸ No entanto, deu-se após o envolvimento de tropas belgas e a requisição do então-presidente congolês Patrice Lumumba²³⁹. O Caso da Rodésia é o que mais se aproxima do exercício dos poderes sob o capítulo VII, já que a Inglaterra foi autorizada a utilizar a força armada para impor bloqueio ao país. Mesmo assim, o risco de conflito com os países vizinhos era palpável, em vista da declaração unilateral de independência pela minoria branca, além de que a Inglaterra, ainda considerada a “potência protetora” sobre o território, era a grande interessada na ação²⁴⁰.

²³⁵ A CIJ, no caso Namíbia (1971), considerou a possibilidade de decisões vinculantes diretamente sob o artigo 25 da Carta, o que é hoje rejeitado pela quase totalidade da doutrina. Cf., *inter alia*, Conforti, B. “Le Pouvoir Discretionnaire du Conseil de Sécurité”. In: Dupuy, R., 1993. pp. 51-60. Frowein, J. et Krisch, N. “Article 39”. In: Simma, 2002. p. 726-727.

²³⁶ Wolfrum, R. “Article 1”. In: Simma, 2002. p. 42.

²³⁷ Bothe, M. “Peace-keeping”. In: Simma, 2002. p. 661. Frowein, J. et Krisch, N. “Article 39”. In: Simma, 2002. p. 704 e 728.

²³⁸ Cf., em particular, Nações Unidas. S/Res 4741, de 21 de fevereiro de 1961, § 1º, após o reconhecimento de existir uma ameaça à paz e à segurança internacionais.

²³⁹ Bothe, M. “Peace-keeping”. In: Simma, 2002. p. 666.

²⁴⁰ Nações Unidas. S/Res 217 (1965), § 9, e S/Res 221 (1966), § 5. Frowein, J. et Krisch, N. “Article 39”. In: Simma, 2002. p. 721. Conforti, 1991. p. 112.

Não surpreende que outros mecanismos se tenham desenvolvido para suprir a paralisia do capítulo VII. A Resolução *Uniting for Peace* visava transferir a responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais para a Assembléia Geral²⁴¹. Esse órgão, contudo, jamais chegou a utilizar a amplitude dos poderes propugnados. À medida que o aumento no número de membros tornou seu controle mais complexo, a distribuição original de poderes da Carta foi retomada²⁴². Assim, a ONU voltou-se a outras questões, consideradas secundárias pelos redatores da Carta, como descolonização e os direitos humanos. A evolução do princípio da autodeterminação dos povos²⁴³ levou à independência da maior parte das antigas colônias, já nos anos 60, com aumento exponencial na quantidade de Estados-membros da organização. Na área de direitos humanos, a ONU atuou de forma marcante na redação, negociação e adoção de importantes Declarações e Convenções.

Uma vez proscrito o uso da força, ocorreu revitalização e fortalecimento de mecanismos para a resolução pacífica de controvérsias, sua prevenção e a criação de novos meios para assegurar a observância do Direito Internacional, como, por exemplo, a supervisão internacional, no caso dos direitos humanos. O princípio inscrito no artigo 2(3) da Carta adquiriu forma e conteúdo, superando qualquer dúvida sobre sua obrigatoriedade legal, vinculando Estados e mesmo a ONU²⁴⁴. É considerado costume internacional, corolário lógico da proibição do uso da força²⁴⁵. Além disso, o papel conferido aos principais órgãos políticos da ONU, o Conselho e a Assembléia Geral, no tratamento pacífico de questões, “cuja continuidade possa pôr em risco a manutenção da paz e da segurança internacionais” (art. 33), sob o Capítulo VI, assumiu caráter mais *preventivo*, de modo a abranger número maior de disputas e situações internacionais²⁴⁶.

²⁴¹ Nações Unidas. A/Res 377 (V), de 3/11/1950, § 1. Delbrück, J. “Article 24”. *In*: Simma, 2002. p. 444.

²⁴² Delbrück, J. “Article 23”. *In*: Simma, 2002. p. 445. Bothe, M. “Peace-keeping”. *In*: *idem*. p. 661.

²⁴³ Cançado Trindade, 2002(c). pp. 123-127.

²⁴⁴ Tomuschat, C. Article 2 (3). *In*: Simma, 2002. pp. 104-107.

²⁴⁵ Cassese, 2001. p. 103.

²⁴⁶ Tomuschat, C. “Article 33”. *In*: Simma, 2002. pp. 583-594. Cassese, 2001. p. 222-223. O envolvimento do CSNU em conflitos *internos* será analisado no capítulo 3.4.

Surge, a partir de 1956, a prática de operações de manutenção de paz (*peace-keeping*), de caráter consensual e com uso limitado da força, que atuavam paralelamente à negociação política para a resolução do conflito. Apesar de não previstas na Carta, são consideradas evolução legal dos poderes conferidos, de modo genérico, ao CSNU e de acordo com os princípios e objetivos das Nações Unidas²⁴⁷. Nesse sentido, uma série de documentos da ONU estabelece os princípios a serem seguidos por uma operação de manutenção de paz. O Relatório Brahimi (2000), endossado pelo CSNU, considera que o “consentimento das partes locais, a imparcialidade e o uso da força apenas em legítima defesa permanecem sendo os princípios basilares da manutenção de paz²⁴⁸”.

Como a prática recente da ONU indica, a manutenção da paz tem fundamentos jurídicos e políticos distintos da imposição da paz sob o Capítulo VII, em que não há qualquer paz para se manter. O CSNU apenas começa a utilizar seus poderes coercivos nesse capítulo na década de 1990, conferindo significado abrangente ao que considerava ameaças à paz e à segurança internacionais. A fim de precisar a legalidade e os limites dessa prática, é necessário interpretar os artigos relevantes.

2.3 A INTERPRETAÇÃO DA CARTA

A Carta, em vista de sua natureza e das condições históricas em que foi adotada, permite grande margem de interpretação, sem estabelecer quem tem autoridade para interpretá-la²⁴⁹. Desde cedo, a prática demonstrou que os próprios órgãos da ONU, responsáveis por sua aplicação, assumiriam tal função, ainda que com decisões provisórias²⁵⁰, o que favoreceu visão dinâmica da organização, que a permite adequar-se aos diferentes contextos onde atua. A paralisia do CSNU, e.g., levou a evoluções não previstas na Carta, de operações de manutenção de paz (do famoso capítulo VI^{1/2} de Dag Hammarskjöld) à possibilidade de abstenção de membro permanente no Conselho, tida como não-oposição à Resolução, a despeito de redação

²⁴⁷ CIJ. Caso Certas Despesas, *apud* Higgins, 2001. p. 174-175.

²⁴⁸ Nações Unidas. *Report on the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*. A/55/305 – S/2000/809, p. IX. Cf., também, S/Res 1327 (2000).

²⁴⁹ Nincic, 1970. p. 329.

²⁵⁰ Brownlie, 1997. Higgins, 1963. pp. 58-63.

diversa²⁵¹. Em particular, a prática da organização levou à redefinição de matérias consideradas de jurisdição exclusiva do Estado (cf. cap. 3.4).

Tais poderes hermenêuticos, no entanto, estão balizados por princípios e normas aplicáveis à interpretação dos tratados. A interpretação de norma internacional tem como ponto de partida o significado ordinário (textual) dos termos empregados, à luz de seu contexto, objeto e finalidade²⁵². No caso da Carta, tal princípio geral mostra-se pouco adequado. A Carta é um tratado *sui generis*, de caráter fundacional²⁵³. Além disso, ficou claro que interpretação textual da Carta não raro levaria a resultados contraditórios²⁵⁴.

O método histórico, por sua vez, é considerado subsidiário na interpretação da Carta, a despeito da relativa disponibilidade de seus *travaux préparatoires*²⁵⁵. No caso de organização internacional, com “vida própria”, a relevância da intenção de seus redatores é mitigada em vista da admissão de novos Estados. No caso da ONU, a grande diferença entre o número de países signatários em 1945 e sua composição atual sugere outras abordagens.

Ao assumirem a responsabilidade de interpretação de seus mandatos, os órgãos adotaram como princípio a *efetividade* de seus poderes. Como regra, o método funcional é utilizado como base para a interpretação da Carta²⁵⁶, ao salientar os objetivos da organização com elementos de *effet-*

²⁵¹ O artigo 27 (3) da Carta estabelece que: “As decisões do Conselho de Segurança (...) devem ser feitas pelo voto afirmativo de nove membros incluindo os votos *concorrentes* dos membros permanentes (...)” (grifos do autor). As duas evoluções foram posteriormente referendadas pela CIJ. Cf. Cançado Trindade, 2002(a). p. 32.

²⁵² “*A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose*”. Art. 31 (1) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), que tem caráter consuetudinário. Cf. Byers, M. et Chesterman, S. “Changing the Rules about Rules?” In: Holzgrefe et Keohane, 2003. pp. 184-203. Cf., também, a discussão acerca de sua aplicação para a ONU em Ress, G. “Interpretation”. In: Simma, 2002. p. 18, 27 e 28.

²⁵³ Cançado Trindade, 2002(a). p. 28 a 52.

²⁵⁴ Kelsen critica de modo veemente as “inconsistências” da Carta, ressaltando que sua redação é, não raro, “*technically defective*”. Kelsen, 1951. p. 71 e 198, por exemplo.

²⁵⁵ Ress, G. “Interpretation”. In: Simma, 2002. p. 24-25.

²⁵⁶ O método funcional é utilizado também pela CIJ para interpretar a Carta. Ress, G. “Interpretation”. In: Simma, 2002. p. 15. Nincic, 1970. p. 330.

utile e a doutrina dos poderes implícitos²⁵⁷. No caso em análise, contudo, essa última doutrina não é propriamente adequada, uma vez que os artigos relevantes (arts. 39 e 42 da Carta) já pressupõem ampla discricionariedade a fim de avaliar a existência de “ameaça ou ruptura” da paz e da segurança internacionais.

O método funcional enfatiza o acordo entre as partes, estabelecido pela prática subsequente na aplicação do tratado, que ilustraria “um consenso dinâmico de interpretação baseado nos objetivos organizacionais²⁵⁸”. Prática uniforme e recorrente pode consolidar nova interpretação das normas estabelecidas, desde que aceita pelas demais partes como modificatória (*opinio juris*)²⁵⁹. Afinal, toda decisão operacional não deixa de ser uma interpretação implícita da Carta e de outras leis relevantes²⁶⁰. Nesse caso, cumpre definir quais os efeitos jurídicos de resoluções adotadas pelos órgãos políticos da ONU.

Considera-se tanto a prática do órgão como a reação dos demais Estados fatores determinantes do significado jurídico das resoluções adotadas²⁶¹. Durante a maior parte da Guerra Fria, o foco dessa questão estava no valor jurídico de resoluções adotadas pela AGNU, tendo em vista a quase paralisia do Conselho. Mesmo recomendatórias, as resoluções da AGNU influenciam o desenvolvimento do costume internacional. A universalidade do fórum torna-o ponto central para a prática dos Estados e para avaliações coletivas sobre a *opinio juris* aplicável à situação, refletindo o estado do direito sobre a matéria e o sentido dos textos legais²⁶².

²⁵⁷ O princípio de *effet-utile* visa garantir que “de duas ou mais interpretações possíveis, aquela que mais serve aos objetivos reconhecíveis do tratado e de suas várias provisões deve ser escolhida”. A doutrina de poderes implícitos, por sua vez, reconhece a existência de “(...) poderes que, embora não expressamente constantes da Carta, são-lhe atribuídos pela necessária implicação que são essenciais ao desempenho de suas tarefas” (CIJ). Ress, G. “Interpretation”. In: Simma, 2002. p. 31. Cançado Trindade, 2002(a). pp. 30-35.

²⁵⁸ Cf. o artigo 31, § 3º (b) da Convenção de Viena.

²⁵⁹ Tunkin, 1992. p. 343-344. Cançado Trindade, 2002(a). pp. 19-26.

²⁶⁰ Johnstone, 2003. pp. 437-480. Frank, T. “Interpretation and Change in the Law of Humanitarian Intervention”. In: Holzgrefe et Keohane, 2003. pp. 205-208.

²⁶¹ Castañeda, J. *El Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas*. México: Colégio de México, 1967. pp. 15-22.

²⁶² Jimenez de Aréchaga. “International Law in the Past Third of a Century”. In: *Recueil des Cours*, tomo 159, 1979. p. 30/4. Brownlie, 1997. pp. 694-706. Higgins, 1963. pp. 1-6. Thierry, H. “Les Résolutions des Organes Internationaux dans la Jurisprudence de la Cour Internationale de Justice”. In: *Recueil des Cours*, tomo 167, 1981. p. 440. Cançado Trindade, 2002(c). p. 97.

A extensão dos efeitos jurídicos de resoluções adotadas pelo CSNU, por outro lado, foi menos estudada. Com o fim da Guerra Fria, a prática do Conselho forneceu amplos subsídios para o debate acerca de sua competência e de seus limites. Nesse debate, mera analogia com os efeitos de resoluções da AGNU mostra-se inadequada, seja em razão dos poderes específicos conferidos ao CSNU sob o Capítulo VII da Carta, seja em razão das diferenças estruturais e procedimentais dos dois órgãos.

O Conselho tem competência para determinar, recomendar e, se julgar necessário, tomar decisões obrigatórias aos demais Estados-membros²⁶³. Essa última possibilidade, em particular, torna fina a distinção entre aplicar a lei e legislar²⁶⁴. Por exemplo, uma imposição de sanções econômicas, adotada com base no artigo 41 da Carta, modifica a relação jurídica preexistente, entre o Estado que segue a determinação e o país objeto das sanções. No caso de determinar uma ação militar (art. 42), em específico, a decisão vincula os demais Estados, sob pena de fracionar o Sistema de Segurança Coletiva²⁶⁵.

O Conselho tem como característica um pequeno número de países e uma desigualdade estrutural entre membros permanentes e não-permanentes. Sua composição reduzida e a necessidade de consenso (ou, ao menos, não-oposição) de certos membros fundamentam o Sistema de Segurança Coletiva e militam contra expansão da competência do órgão com base apenas em sua prática. O CSNU não recebeu “delegação” dos demais membros da ONU: a competência do órgão não foi cedida ou transferida pelos Estados, já que não a possuíam; foi criada com a Carta, que a confere aos órgãos estabelecidos²⁶⁶. Assim, sua decisão não corresponde, necessariamente, aos valores e interesses dos demais Estados, representados na AGNU. Resoluções do Conselho, apesar de vinculantes para o caso concreto, podem ter impacto menor na evolução do DIH, por exemplo, do que resoluções “recomendatórias” adotadas na AGNU sobre o mesmo tema.

²⁶³ Cf. Capítulos VI e VII da Carta.

²⁶⁴ Kelsen, 1951. p. 295, 736 e 744. Higgins, 1963. p. 5. Henkin, 1990. p. 45.

²⁶⁵ No entanto, na ausência dos acordos previstos no artigo 43, tal obrigação não inclui o envio de tropas, mas apenas a cooperação do Estado à ação armada autorizada pelo CSNU. Herndl, A. “Reflexions on the Security Council”. In: *Recueil des Cours*, tomo 206, 1991. pp. 322-331.

²⁶⁶ Kelsen, 1951. p. 280. Arangio-Ruiz, A. “Le Domaine Réserve”. In: *Recueil des Cours*, tomo 225, 1992. p. 128-129.

No caso do Conselho, a análise deve recair não apenas na possível uniformidade de sua prática e na reação dos demais Estados, membros ou não do Conselho, mas, de modo primordial, nas idéias diretrizes que fundamentam a existência da organização. Em relação a tratado constitutivo, como a Carta, cumpre analisar sua prática à luz das “idéias mestras ou concepções fundamentais” que levaram à sua conclusão, como a ação coerciva eficaz contra um ato de agressão²⁶⁷.

2.4 O PRINCÍPIO DA NÃO-INTERVENÇÃO E O ARTIGO 2 (7) DA CARTA

A legalidade de ações coercivas para a proteção do indivíduo pode ser vista de outro ângulo: a extensão em que a “comunidade internacional” se pode imiscuir nos assuntos internos dos Estados no que tange aos direitos da pessoa. O princípio da não-intervenção é considerado conquista latino-americana e está consagrado em diversas Convenções e Resoluções internacionais, como, por exemplo, a Convenção sobre os Direitos e Deveres dos Estados de Montevideu (1933), a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) de 1948, e a Declaração Relativa aos Princípios do Direito Internacional que Regem as Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados conforme a Carta das Nações Unidas (Declaração sobre Relações Amistosas), adotada pela AGNU, em 1970. É expressão da autonomia estatal, da igualdade soberana dos Estados e da autodeterminação dos povos²⁶⁸.

O princípio da não-intervenção constitui mudança radical se comparado ao Direito Internacional tradicional, em que a intervenção era considerada aceitável não apenas para proteger o direito do Estado, como também para assegurar os interesses nacionais.²⁶⁹ Uma vez que os Estados possuíam o *jus ad bellum*, o princípio não impedia que as grandes potências alegassem a defesa de algum interesse vital e intervissem por força – ou por ameaça dela – nos assuntos domésticos ou externos de outro Estado.

²⁶⁷ Verdross, 1955. pp. 7-74. De Visscher, C. *Theory and Reality in Public International Law*. Nova Jersey: Princeton, 1968. p. 261.

²⁶⁸ Cançado Trindade, 2002(c). p. 112-113. Conforti, B. “The Principle of Non-Intervention”. In: Bedjaoui, M. *International Law: achievements and prospects*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1991. p. 467-468. Henkin, 1990. p. 142-143.

²⁶⁹ Conforti, B. “The Principle of Non-Intervention”. In: Bedjaoui, 1991. p. 467-468.

As justificativas dadas à intervenção tinham caráter jurídico duvidoso. No caso da chamada “intervenção humanitária”, em particular, o conceito era, no mínimo, impreciso, e não raro confundido com a proteção de nacionais no exterior. Em poucas ocasiões foi aduzida a proteção de não-nacionais. Na luta pela independência grega, de 1823, potências europeias intervieram contra o então domínio turco, nos ventos do liberalismo europeu e contra antigo inimigo. A justificativa de proteção dos insurgentes gregos era alegada em conjunto com outros motivos e acobertava interesses geopolíticos²⁷⁰. Assim, quando a Rússia invadiu a Criméia sob o argumento de salvar minorias não-turcas, potências europeias intervieram a favor dos turcos e contra a Rússia²⁷¹. Tais razões eram consideradas particularmente aceitáveis em época de relações desiguais entre os países, quando grande parte dos juristas (europeus) considerava legítimas e necessárias as “intervensões de humanidade”.²⁷²

A evolução de uma prática internacional contra a intervenção desenvolve-se já no século XIX, seja na Europa, contra as ações da Santa Aliança, seja no continente Americano. No entanto, sua utilização permaneceu imprecisa, apesar de avanços no sentido de proibir a interferência externa não apenas contra a integridade territorial do Estado como também contra sua organização e outros assuntos domésticos²⁷³.

À medida que o recurso à força foi coibido nas relações internacionais, o princípio adquiriu maior eficácia. O art. 2 (4) da Carta afasta a possibilidade de qualquer “intervenção ditatorial” entre os Estados, isto é, por meio da ameaça ou uso da força. Em particular, a proscrição abrange a interferência externa em guerra-civil. Nesse caso, houve evolução doutrinária no sentido de proibir qualquer tipo de ingerência na disputa interna. A doutrina clássica considerava lícito intervir a favor do governo estabelecido, com seu consentimento, sem, entretanto, superar dúvidas sobre

²⁷⁰ Brownlie, 1963. p. 339. Chesterman, 2001. pp. 24-32.

²⁷¹ Chesterman, 2001. p. 27.

²⁷² Brownlie, 1997. p. 569. Orford, Anne. *Reading Humanitarian Intervention*. Cambridge: Cambridge University, 2003. p. 40-41.

²⁷³ Conforti, B. “The Principle of Non-Intervention”. In: Bedjaoui, 1991. p. 467/8. Cassese, 2001. p. 98.

o reconhecimento internacional do governo ou dos insurgentes, assim como sua relação com o princípio da autodeterminação²⁷⁴.

Mesmo que sua extensão ainda seja objeto de debates – se incluiria ou não a pressão econômica, por exemplo – o princípio da não-intervenção é parte do costume internacional²⁷⁵. A proscrição geral da ameaça ou uso da força retira qualquer base legal para pretensão “direito de intervenção humanitária”, fora dos mecanismos da ONU, que requer não apenas a existência de um costume internacional nesse sentido, como também ter ele adquirido caráter *jus cogens*, em vista do caráter imperativo da proscrição do uso da força²⁷⁶.

Não obstante, alguns analistas sustentam a sobrevivência de costume internacional que teria resistido à proscrição da guerra, ou mesmo surgido após a Carta²⁷⁷. Primeiro, não cabe utilizar precedentes de época em que direito à guerra era considerado ilimitado, além de que anteriores à evolução do DIDH e do DIH. Segundo, os exemplos do pós-guerra citados, além de esparsos e seletivos, não raro fazem alusão a motivações humanitárias *ex post facto*, mesmo quando o Estado interventor não as alegara, ou o fizera apenas subsidiariamente a outras tidas como mais relevantes, como a legítima defesa²⁷⁸. Terceiro, a reação internacional em tais casos é quase unânime em rejeitar a existência de tal direito, que abriria espaço a evidentes abusos, como as alusões à proteção humanitária feitas por Hitler, quando invadiu a Tchecoslováquia (1938), e, mais recentemente, pela Indonésia, quando anexou o Timor-Leste (1975)²⁷⁹. A recente intervenção da OTAN

²⁷⁴ Randelzhofer, A. “Article 2 (4)”. In: Simma, B. *The Charter of the United Nations*. pp. 121-123. Cf. Nações Unidas. Declaração sobre Relações Amistosas, princípio I, § 9.

²⁷⁵ Cançado Trindade, 2002(c). pp. 112-121. Henkin, 1990. p. 142-143. A extensão do princípio da não-intervenção extrapola o objeto da dissertação. Cf., no entanto, a Declaração sobre Relações Amistosas.

²⁷⁶ Ações regionais, como da OTAN, fora do sistema do CSNU, estão incluídas na proscrição do uso da força. Byers, M. et Chesterman, S. “Changing the Rules about the Rules? Unilateral humanitarian intervention and the future of international law”. In: Holzgrefe et Keohane, 2003. p. 182-183.

²⁷⁷ Higgins, 2001. pp. 245-248. Greenwood, 2000. pp. 926-934. Frank, 1994. p. 256-257. Tesón, F. “The Liberal Case for Humanitarian Intervention”. In: Holzgrefe et Keohane, 2003. pp. 93-129.

²⁷⁸ Cf., em particular, a análise dos casos da intervenção indiana no Paquistão Oriental/Bangladesh (1971), a intervenção da Tanzânia contra a Uganda de Idi Amin (1978-9) e a invasão do Cambodia, por tropas vietnamitas (1978-9), feitas por Chesterman, 2001. pp. 71-81.

²⁷⁹ Randelzhofer, A. Article 2 (4). In: Simma, 2002. p. 131. Patriota, 1998. p. 158.

em Kosovo (1999) foi ato ilegal e não modifica o direito existente na matéria, porém levanta dúvidas sobre a adequação das instituições multilaterais criadas em 1945 às expectativas da comunidade internacional contemporânea²⁸⁰.

A legalidade institucional proporcionada pelos mecanismos da ONU favorece controle normativo para o uso da força e permite maior participação, seja na definição dos critérios legais para a ação, seja na sua aplicação. Ou seja, a fragmentação do Sistema de Segurança Coletiva beneficia o exercício de poder em detrimento do Direito Internacional e diminui o espaço para negociação política e para a resolução do conflito de interesses de modo pacífico. A reação internacional às diferentes ações militares ocorridas na década de 1990 demonstra que a oposição dos demais Estados, no caso de violações graves e sistemáticas do DIDH e do DIH, volta-se menos contra operações militares autorizadas pelo CSNU do que contra o unilateralismo no recurso à ação armada: a escolha não está entre intervenção ou não-intervenção, mas entre o risco de ações unilaterais, de um lado, e um sistema que facilite ou dificulte a reação multilateral, de outro²⁸¹.

No caso de ações da ONU voltadas à proteção do indivíduo, a questão começa em sua relação com os Estados-membros. Segundo o artigo 2 (7) da Carta:

“Nada na presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que sejam essencialmente de competência doméstica 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 coercivas sob o Capítulo VII²⁸²”.

²⁸⁰ Cassese, A. “A Follow-Up: Forcible humanitarian countermeasures and *opinio necessitatis*”. In: *EJIL*, v. 10, n. 4, 1999(b). pp. 791-799. Simma, 1999. pp. 1-22. Charney J. “Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo”. In: *AJIL*, v. 93, n. 4, 1999. pp. 834-841. Krisch, N. “Review Essay: legality, morality and the dilemma of humanitarian intervention after Kosovo”. In: *EJIL*, v. 13, n. 1, 2002. pp. 323-335. Ranzelzhofer, A. “Article 2 (4)”. In: Simma, 2002. pp. 130-132.

²⁸¹ Krisch, 2002. pp. 329-333. Chesterman, 2001. p. 222. Henkin, L. “Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention”. In: *AJIL*, v. 93, n. 4, 1999. pp. 824-828. Luard, E. “Collective Intervention”. In: Bull, H. *Intervention in World Politics*. Oxford: Clarendon, 1984. pp. 157-179. Nincic, 1970. p. 164-165.

²⁸² *Article 2 (7): Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII*. (tradução livre do autor).

Esse artigo é um aspecto do princípio da não-intervenção e visa a restringir as atividades dos órgãos judiciários e políticos internacionais no domínio reservado dos Estados. Tem como antecessor o artigo 15 (8) do Pacto da Liga das Nações, que limitava o envolvimento da Liga a disputas internacionais. No caso da ONU, a expansão das competências da nova organização fez que vários Estados desejassem aumentar a extensão do domínio reservado na Carta, em comparação com a experiência anterior²⁸³. Contudo, desde 1945, a prática da ONU tende a rejeitar objeções de Estados à competência de seus órgãos políticos. Considera-se que essa evolução levou à diminuição do domínio reservado dos Estados e à expansão da jurisdição internacional, em detrimento do artigo 2 (7) da Carta, o que remonta à decisão da CPJI, de 1923, pela qual se determinou que o critério para definir se uma matéria seria ou não de domínio reservado recairia na evolução do Direito Internacional na matéria. O domínio reservado seria mutável e diminuiria à medida que surgissem novas obrigações internacionais que vinculassem o Estado²⁸⁴.

No que tange à presente dissertação, a existência de obrigações internacionais nos campos do Direito Humanitário e dos direitos humanos, algumas *jus cogens*, levanta qualquer objeção quanto à competência da organização para lidar com a matéria. Nesse sentido, órgãos da ONU e relatores especiais identificam e questionam casos de violações dos direitos da pessoa humana, independentemente de sua gravidade²⁸⁵.

A relação do Conselho de Segurança com o artigo 2 (7), por outro lado, é mais complexa. Em primeiro momento, considerou-se que a ONU não poderia tomar partido em conflitos domésticos, apenas auxiliar o Estado contra interferências externas²⁸⁶. No entanto, logo ficou claro que guerras civis podem ameaçar a paz e a segurança internacionais. Já em 1948, o

²⁸³ Como a inclusão do termo “essencialmente” no artigo, em oposição ao termo “exclusivamente” no antigo artigo 15 (8) do Pacto Nolte, G. Article 2 (7). In: Simma, 2002. p. 158. Nincic, 1970. pp. 150-170.

²⁸⁴ Nolte, G. Article 2 (7). In: Simma, 2002. p. 156-157 e 170-171. Conforti, B. “The Principle of Non-Intervention”. In: Bedjaoui, 1991. pp. 467-482. Cançado Trindade, 2002(a). pp. 52-59 et 2002(c). p. 119. Brownlie, 1997. pp. 292-294. A natureza do domínio reservado extrapola o objeto da presente dissertação.

²⁸⁵ Nolte, G. Article 2 (7). In: Simma, 2002. p. 161.

²⁸⁶ Higgins, 1963. p. 108.

CSNU considerou os conflitos na Palestina e na Indonésia, sem características claras de conflitos interestatais, como ameaças à paz internacional, o que se repetiria no Congo, em 1961. A justificativa para tais ações recaía na possibilidade de envolvimento de outros Estados no conflito, um risco que se tornou agudo durante a Guerra Fria²⁸⁷.

No caso de violações dos direitos humanos e do DIH, essa relação não é direta. Na Conferência de São Francisco, a delegação francesa havia proposto emenda para incluir “claras violações de liberdades essenciais e de direitos humanos” como ameaças à paz, o que foi rejeitado²⁸⁸. Em 1946, o regime ditatorial na Espanha foi levado ao Conselho, que não tomou qualquer medida²⁸⁹. Em outras oportunidades, como nos casos do Congo, da Rodésia, ou mesmo do *apartheid* sul-africano, questões ligadas aos direitos humanos influenciaram a adoção de medidas pelo Conselho – da aprovação de missão de operação de paz, no primeiro caso, a sanções econômicas, nos outros –, sem, contudo, serem determinantes na decisão.

Essa postura aparentemente cautelosa do Conselho parece mudar na década de 1990, a ponto de sugerir que a situação dos direitos humanos e do Direito Humanitário no território seja o elemento causador da ameaça à paz internacional. Considera-se que tal prática teve início com a questão das minorias Curdas no norte do Iraque, em 1991. Na Resolução 688, o CSNU, após relembrar o artigo 2 (7) da Carta, condenou “a repressão da população civil iraquiana em muitas partes do Iraque, incluindo mais recentemente as áreas de população curda, cujas *conseqüências* ameaçam a paz e a segurança na região”.²⁹⁰

No entanto, o valor como precedente dessa resolução é dúbio por inserir-se no contexto da derrota iraquiana após a I Guerra do Golfo (1990/1). Dois dias antes, o Conselho havia votado a Resolução 687, que

²⁸⁷ Conforti, B. “Note sull’Azione del Consiglio di Sicurezza dell’ONU dopo la Caduta del Muro di Berlino”. In: Baptista, O. et Fonseca, J. *O Direito Internacional no Terceiro Milênio*. São Paulo: LTr, 1998. p. 190. Hoffmann, S. “The Problem of Intervention”. In: Bull, 1984. pp. 7-28.

²⁸⁸ Frowein, J. et Krisch, N. “Article 39”. In: Simma, 2002. pp. 720-725.

²⁸⁹ Posteriormente, a AGNU adotaria Resolução (recomendatória) sobre a questão. Aznar-Gomez, M. “A Decade of Human Rights Protection by the UN Security Council”. In: *EJIL*, v. 13, n. 1, 2002. p. 225, nota 6.

²⁹⁰ Nações Unidas. S/Res 688 (1991), preâmbulo e § 1 (grifo do autor).

estabeleceu as condições para o fim da guerra, sem qualquer menção à situação da população civil no país. A Resolução 688 foi a 14ª sobre a questão iraquiana e a única a não aludir ao Capítulo VII da Carta, refletindo a cisão no Conselho (10 votos favoráveis, 3 contra e 2 abstenções, entre elas a China). Com exceção da França, que patrocinou a resolução, todos os países que votaram a seu favor relacionaram a ameaça à paz internacional às repercussões transfronteiriças da repressão iraquiana e aos milhares de refugiados curdos, “em direção e além de fronteiras internacionais”, o que teria levado a “incursões transfronteiriças” (preâmbulo).²⁹¹ Apesar de condenar o Iraque e adotar linguagem similar ao Capítulo VII, a Resolução não impôs medidas contra o Governo iraquiano; antes, instou-o a garantir o acesso de organizações humanitárias internacionais. Isso não impediria que, posteriormente, a Resolução fosse utilizada para justificar ações coercivas contra o território iraquiano, como a imposição das chamadas ‘*no-fly zones*’, consideradas ilegais²⁹².

Em uma série de resoluções subseqüentes na década de 1990, o CSNU mostrou-se disposto a atuar em situações de graves violações ao DIDH e ao DIH, seja em forma de sanções econômicas, seja em forma de autorizações para ações militares. Tais decisões, contudo, não foram tomadas com base em discussões sobre o domínio reservado do Estado, mas na existência ou não de ameaça ou ruptura à paz e à segurança internacionais, que justificasse a exceção contida no próprio artigo 2 (7), *in fine*.²⁹³ Com efeito, a organização pode adotar medidas coercivas sob o Capítulo VII mesmo em questões domésticas, caso ameacem a paz internacional.²⁹⁴ A discussão acerca do envolvimento impositivo do CSNU no que tange à proteção do indivíduo deve ter por base análise da competência do Conselho e de seus limites, seja em relação a seu tratado constitutivo, seja em relação ao Direito Internacional geral.

²⁹¹ Com efeito, revoltas curdas anteriores haviam sido brutalmente reprimidas pelo regime de Saddam Hussein, com o uso de armas químicas, sem, entretanto, levar a medidas pelo Conselho. Chesterman, 2001. pp. 131-133. Gaja, 1993. p. 304 e 310. Corten, O. *et* Klein, P. “L’Autorisation de Recourir à la Force”. *In: EJIL*, v. 4, n. 4, 1993. Franck. 1994. p. 210-211. Higgins, 2001. p. 256.

²⁹² Gray, C. “From Unity to Polarization”. *In: EJIL*, v. 13, n. 1, 2002. p. 9-10. Lobel, J. *et* Ratner, M. “Bypassing the Security Council”. *In: AJIL*, v. 93, n. 1, 1999. p. 132-133. Chesterman, 2001. pp. 196-206.

²⁹³ Nolte, G. “Article 2 (7)”. *In: Simma*, 2002. p. 164. Cf. capítulo 4, *infra*.

2.5 O CAPÍTULO VII DA CARTA

Segundo o artigo 39, já considerado “o artigo singular mais importante da Carta²⁹⁵”:

Art. 39 – O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz, ou ato de agressão e deverá fazer recomendações, ou decidir que medidas devam ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais²⁹⁶.

Presente uma das condições desse artigo, o CSNU tem discricionariedade para adotar medidas provisórias (art. 40), ou outras que, apesar de coercivas, “não envolvam o uso da força armada”, como sanções econômicas (art. 41). Caso considere que tais medidas sejam inadequadas, ou tenham-se mostrado inadequadas, pode recorrer à ação armada (art. 42).

Os critérios estabelecidos no artigo 39, por sua vez, estão também sujeitos à discricionariedade do CSNU. A liberdade de apreciação atinge mesmo o crime de agressão, cerne do sistema estabelecido²⁹⁷. Comparação com o artigo 2 (4) da Carta, contudo, deixa claro que os critérios do artigo 39 ultrapassam a proscricção do uso da força, em particular por incluir também a *ameaça* à paz internacional, o conceito mais amplo e indistinto do artigo, a ponto de um jurista, propositadamente, considerar que “*uma ameaça à paz no sentido do artigo 39 é uma situação em que o órgão competente (...) declara que ela efetivamente ameaça a paz*”²⁹⁸. Essa imprecisão é deliberada, de modo a permitir ao CSNU certa latitude para apreciar as condições que

²⁹⁴ Kelsen, 1951. p. 786.

²⁹⁵ Secretário de Estado norte-americano. *Report to the President on the Results of the San Francisco Conference* (1945). *Apud* Frowein, J. et Krisch, N. “Article 39”. In: Simma, 2002. p. 718.

²⁹⁶ “Art. 39 – *The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.*” (Tradução livre do autor).

²⁹⁷ A Resolução da AGNU que define o termo “agressão” prevê exceções à discricionariedade do Conselho. Nações Unidas. A/Res 3314 (XXIX), 14 de dezembro de 1974, artigos 4 e 6.

²⁹⁸ Combacau, Jean. *Le Pouvoir de Sanction de l'ONU*. Paris: Pedone, 1974. p. 100 (grifos no original). Cf. Kelsen, 1951. p. 727. Brownlie, 1963. p. 367.

possam ameaçar a paz e a segurança internacionais, sem sujeitá-lo a fortes restrições na decisão de quando agir²⁹⁹.

Resoluções do CSNU evidenciam relação entre violações à dignidade humana - incluindo a recusa em permitir acesso à ajuda humanitária - e a ameaça à paz internacional. No caso da criação dos Tribunais *ad hoc* para a Ex-Iugoslávia e para Ruanda, a “ampla violação do Direito Internacional Humanitário” e o genocídio foram considerados ameaças à paz e à segurança internacionais. Além de levantar questões sobre a seletividade e a competência do Conselho, a existência da ameaça à paz não está isenta de dúvidas. No caso de Ruanda, o conflito interno já se havia dissipado por ocasião da criação do Tribunal³⁰⁰. Em 2000, o CSNU adotou resolução de caráter genérico em que expressava sua disposição para considerar “violações flagrantes, sistemáticas e amplas” do DIH e do DIDH em situação de conflito armado como ameaças à paz e à segurança internacionais³⁰¹. Apesar de refletir a importância crescente do indivíduo na ordem internacional legal, levanta sérias questões sobre os limites da competência do Conselho e sua relação com o Direito Internacional.

A competência do CSNU para adotar medidas obrigatórias e coercivas – econômicas, políticas, militares – a fim de assegurar a paz internacional representa progresso na centralização do uso da força armada nas relações internacionais, seja na apreciação do caso, seja na resposta internacional adequada à situação. Contudo, o sistema estabelecido nunca se tornou operacional, pois antevia forças militares à disposição do Conselho, caso necessário. Os acordos previstos no artigo 43 da Carta jamais foram assinados. Mesmo hoje, nenhum país comprometeu tropas de modo *automático*, sequer para operações de manutenção de paz.³⁰² Assim,

²⁹⁹ Verdross, 1955. pp. 49-57. Gaja, 1993. p. 299. Frowein, J. *et* Krisch, N. “Article 39”. *In*: Simma, 2002. p. 718.

³⁰⁰ A legalidade do TCH foi argüida como objeção preliminar no Caso Tádic, sem sucesso (§§ 27 e ss). Os tribunais exerceram grande influência no desenvolvimento do DIH, e a maior parte das críticas deve ser superada com o estabelecimento do TPI, criado por tratado multilateral e de caráter permanente.

³⁰¹ Nações Unidas. S/Res 1296 (2000), § 5.

³⁰² Wedgwood, R. “Unilateral Action in the UN System”. *In*: *EJIL*, v. 11, n. 2, 2000. p. 353. Sobre o sistema de pronto emprego das Nações Unidas, de caráter condicional, Cf. Fontoura, p. *Op. cit.* pp. 138-152.

a prática da organização, a partir da Resolução 678 (1990) contra o Iraque, evoluiu no sentido de ‘autorizar’ Estados-membros a empregar meios militares. Apesar de não prevista na Carta, a aparente *delegação* de poderes pelo CSNU a coalizões de países “capazes e dispostos” é considerada, pela doutrina, adaptação legal da Carta.³⁰³

A ONU buscou afastar-se do suposto legalismo da Liga das Nações e adotou por base o poder político das grandes potências. Trata-se de posição pragmática, mesmo porque qualquer ação impositiva contra uma delas teria poucas chances de sucesso.³⁰⁴ Em São Francisco, a proposta de que “medidas coletivas efetivas” (art. 1 § 1, primeira parte) fossem tomadas “em conformidade com os princípios de justiça e de Direito Internacional” não alcançou a maioria de 2/3 necessária.³⁰⁵ Essa rejeição baseou-se na justificativa de que incluir o respeito a normas jurídicas ao mandato do CSNU prejudicaria sua pronta reação, ao levar a discussões prévias sobre a legalidade da ameaça ou ruptura da paz internacional, podendo fracionar o Sistema de Segurança Coletiva.³⁰⁶ A redação final do Artigo 1º da Carta fez que critérios jurídicos fossem aplicáveis apenas em “ajustes e soluções [pacíficas] das controvérsias e situações internacionais que pudessem levar a uma ameaça à paz”, sob o mandato da AGNU e, no caso do Conselho, sob o Capítulo VI.

Os poderes do CSNU sob o Capítulo VII não são voltados, necessariamente, à violação de norma jurídica internacional, como no caso da Liga. Têm, antes, o objetivo de manter a paz internacional, tanto que, por um lado, podem ser tomados contra um Estado que não tenha violado o Direito Internacional e, por outro, podem não ser adotados frente, e.g., à agressão.³⁰⁷ Daí não decorre, contudo, que o Conselho tenha poderes

³⁰³ Sarooshi, 1999. Frowein, J. et Krisch, N. “Articles 39, 42 e 43”. In: Simma, 2002. p. 728-729 e pp. 755-763. Blokker, N. “Is the Authorization Authorized?” In: *EJIL*, v. 11, . 3, 2000. *Contra*: Conforti, B. 1991.

³⁰⁴ A necessidade de consenso entre os membros permanentes evita que o conflito envolva as grandes potências, de modo a limitar o recurso à ação armada em nível internacional. Cassese, 2001. p. 280.

³⁰⁵ Wolfrum, R. “Article 1”. In: Simma, 2002. p. 43.

³⁰⁶ Kelsen, 1951. p. 16-17 e 365.

³⁰⁷ Kelsen, 1951. p. 730. Verdross, 1955. pp. 49-57. Frowein, J. et Krisch, N. “Introduction to Chapter VII”. In: Simma, 2002. p. 705-706.

ilimitados (cf. cap. 1). Esse órgão é sujeito a certas restrições constitutivas, mesmo que imprecisas, a começar pela natureza que se confere à Carta. Para aqueles que a interpretam como “Constituição da comunidade internacional”, os únicos limites estariam no instrumento constitutivo. Outras normas jurídicas – mesmo *jus cogens* – não afetariam o poder do Conselho³⁰⁸.

Tal analogia às constituições nacionais é precipitada. Mesmo que o CSNU tenha certas características similares a um “governo mundial³⁰⁹”, é duvidoso que o seja. Em primeiro lugar, o Conselho tem mandato próprio, que é a manutenção da paz e da segurança internacionais, e não o respeito à ordem pública mundial. Em segundo lugar, a analogia esbarra na prática do órgão, que não prima pela transparência, e na ausência de mecanismos de revisão de suas decisões. Em terceiro lugar, não é factível que o CSNU decida contrariamente à norma peremptória de Direito Internacional, como a proibição da discriminação racial. As exceções humanitárias introduzidas no regime de sanções imposto ao Iraque corroboram a opinião de que os mecanismos de segurança coletiva da ONU não podem desconsiderar normas imperativas no campo de proteção da pessoa³¹⁰. No entanto, em vista do artigo 103 da Carta, as obrigações assumidas, incluindo o respeito às decisões do CSNU, têm primazia sobre as demais obrigações de Direito Internacional geral.

Conforme o artigo 24 da Carta:

§ 1º - A fim de assegurar ação pronta e eficaz por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança responsabilidade primordial na manutenção da paz e da segurança

³⁰⁸ Essa visão é comum entre autores germânicos. Frowein e Kricsch, após sustentarem que “o CS não é obrigado a respeitar o Direito Internacional além da própria Carta”, contudo, abrem exceção a normas peremptórias, sem maiores explicações. Cf. “Introduction to Chapter VII”. In: Simma, 2002. p. 711. O fato de grande parte das normas *jus cogens* estarem também previstas na Carta não impede que, *ex hypothesi*, possam surgir outras desvinculadas desse instrumento. Cf., *inter alia*, Maison, 1994. p. 13/4.

³⁰⁹ Simma, 1997. p. 264.

³¹⁰ Cf. o Comentário-Geral no. 8 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nações Unidas, E/C.12/1997/8, CESCR, de 12 de dezembro de 1997. Cf., também, Segall, 1999.

internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles.

§ 2º - No cumprimento desses deveres, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os Objetivos e Princípios das Nações Unidas. (...) ³¹¹

As discussões em São Francisco levaram à definição de objetivos e princípios a fim de garantir eficácia ao sistema criado e, principalmente, precisar os poderes conferidos a seus órgãos ³¹². A despeito do caráter genérico, eles fixam as idéias diretrizes das Nações Unidas, que influenciam a interpretação dos demais artigos ³¹³. Entre os objetivos da ONU, estão a manutenção da paz e da segurança internacionais e a cooperação internacional nos campos econômico, social e humanitário (art. 1, §§ 1 e 3). Entre os princípios, constantes do artigo 2 da Carta, além da proscrição do uso da força nas relações internacionais (§ 4º) e da resolução pacífica das controvérsias (§3), estão o princípio da igualdade soberana dos Estados (§1), o princípio da boa-fé (§ 2) e o princípio do domínio reservado (§ 7).

Ao contrário de algumas opiniões, a Carta, em nenhum momento, confina a paz internacional à mera ausência de guerra, em sentido “negativo” de paz. Além de seus objetivos abrangentes, a inclusão de temas como a promoção do bem-estar social e econômico e dos direitos humanos, como competências da organização, indica a adoção de visão “positiva” de paz, entendida como o meio mais seguro de evitar a eclosão de novas guerras ³¹⁴.

Contudo, ao contrário da Liga das Nações, a Carta estabelece clara distribuição e delimitação de seus poderes ³¹⁵. Há clara dicotomia entre um

³¹¹ “Article 24 (1) In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf. (2) In discharging these duties the Security Council shall act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations. (...)” (tradução e grifos do autor).

³¹² Wolfrum, R. “Article 1”. In: Simma, 2002. p. 39/40.

³¹³ Cf. *supra*, cap. 3.3. Os princípios da organização devem ser compreendidos à luz da Declaração sobre Relações Amistosas. Cançado Trindade, 2002(c). pp. 91-140. Tunkin, 1992. p. 329.

³¹⁴ Verdross, 1955. p. 11. Wolfrum, R. “Preamble”. In: Simma, 2002. pp. 33-37 e p.41. Dupuy, P. M. “Securité Collective et Organisation de la Paix”. In: *RGDIP*, tomo 97, 1993. p. 623.

³¹⁵ Cançado Trindade, 2002(a). p. 28. Brownlie, 1997. pp. 696-702.

órgão de caráter *executor*, o CSNU, com capacidade de adotar medidas obrigatórias e coercivas, e outro, de caráter *parlamentar*, a AGNU, em que todos os Estados-membros estão representados. Por um lado, questões relacionadas à segurança internacional estão vinculadas, em princípio, ao Conselho, órgão dotado de composição, procedimento e poderes próprios para a manutenção da *ordem* internacional, a ponto de independender do Direito Internacional na matéria. O exercício de sua competência move-se pela noção de *urgência* da situação. Por outro lado, questões ligadas à cooperação internacional, ao desenvolvimento do Direito Internacional e aos direitos humanos seriam próprias da AGNU, foro adequado para a discussão dos valores e interesses comuns aos Estados³¹⁶.

Essa dicotomia, entretanto, não é absoluta. Em primeiro lugar, as duas competências são complementares:

“A efetividade funcional do Conselho é uma garantia contra a inabilidade da Assembléia de alcançar consensos (...); a competência da Assembléia para discutir os benefícios de qualquer política – incluindo a política do Conselho – fornece, em princípio, uma verificação pública da capacidade das grandes potências de transformar a organização em instrumento de imperialismo³¹⁷”.

Em segundo lugar, uma vez que o CSNU não está sujeito, no exercício de seus poderes, aos princípios de justiça e ao Direito Internacional, é duvidoso que possa adotar medidas de caráter definitivo, o que corresponderia a poderes judiciais. O CSNU age como policial da comunidade internacional e não como júri ou justiceiro³¹⁸. Sua competência está limitada a medidas de curto-prazo, com efeitos provisórios, enquanto a solução da questão é deixada às partes ou a mecanismos de resolução pacífica, como o Capítulo VI da Carta³¹⁹. No exercício de seus poderes, o CSNU faz determinações de caráter factual ou mesmo jurídico, que podem ser questionadas.

³¹⁶ Koskenniemi, 1995. Dupuy, P. M. 1993. pp. 617-627. Delbrück, J. “Article 24”. *In*: Simma, 2002. p. 445. Sobre a competência da AGNU, cf. Capítulo IV da Carta da ONU, que ultrapassa o objeto deste estudo.

³¹⁷ Koskenniemi, 1995. p. 340.

³¹⁸ Dupuy, P. M., 1993. p. 624-625.

³¹⁹ Frowein, J. *et* Krisch, N. “Introduction to Chapter VII” *et* Wolfrum, R. “Article 1”. *In*: Simma, 2002. pp. 705-708 e p. 43.

Em terceiro lugar, a prática da organização demonstra que essa fina balança de competências nem sempre é observada. A AGNU passa resoluções sobre questões de paz e de segurança internacionais ainda em discussão no Conselho, e o CSNU adota interpretação abrangente de seu mandato, em questões relacionadas a padrões normativos da comunidade internacional, como a redefinição do que seja a paz e a segurança internacionais³²⁰. A prática do Conselho no campo humanitário parece corroborar essa perspectiva.

³²⁰ Koskeniemi, 1995. p. 340 e ss.

III - A PRÁTICA RECENTE DO CSNU

III - A PRÁTICA RECENTE DO CSNU

Durante os anos 1990, uma série de questões relacionadas à proteção de civis em conflitos armados foi objeto de discussão no Conselho de Segurança. Ao experimentar com os poderes recém-descobertos sob o capítulo VII, o CSNU mostrou-se disposto, em alguns casos, a atuar diretamente frente a graves violações aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário, com resultados variados. Em outras situações, contudo, essa determinação mostrou-se hesitante, deixando a impressão de que a ação do Conselho – nos casos em que ocorreu - serviu mais para satisfação perante a opinião pública internacional ou busca de interesses tradicionais dos Estados, do que preocupação quanto à sorte de indivíduos em países distantes e pouco conhecidos.

A análise da prática do CSNU nesse período busca fornecer subsídios para avaliar a suposta cristalização de nova interpretação da Carta quanto aos poderes coercivos sob o capítulo VII, uma vez demonstradas a uniformidade do comportamento do órgão frente a catástrofes humanitárias e a aprovação - ou ao menos a anuência - dos demais Estados-membros da ONU (*opinio juris*). Ao mesmo tempo, permite avaliar as diferentes circunstâncias que levaram ao reconhecimento, pelo Conselho, da existência de ameaça à paz e à segurança internacionais, assim como os resultados das operações de paz autorizadas sob a justificativa de proteção do indivíduo.

3.1 SOMÁLIA (1992 – 1993)

O envolvimento da ONU na guerra civil da Somália é o primeiro caso em que a coerção militar, com base no Capítulo VII da Carta, foi utilizada em situação de emergência humanitária de caráter não-internacional. O Estado somali foi criado em 1960, em uma combinação das antigas colônias britânica e italiana no Chifre da África, sem, entretanto, evitar que povos somalis ficassem dispersos em países vizinhos, como a Etiópia e o Quênia. A Somália é composta por diferentes clãs, que fornecem

a identificação para a população do país.³²¹ Em 1969, o General Mohammed Siad Barre instaurou uma ditadura e buscou superar o sistema de clãs, banindo, em conjunto, os partidos políticos.

A partir de 1988, a insurgência contra Siad Barre intensifica-se, assim como a repressão estatal, levando a grande número de exilados e refugiados nos países vizinhos. Em janeiro de 1991, o presidente é deposto por facções rivais, incluindo a Aliança Nacional Somali (ANS), liderada por Mohammed Aideed. Os grupos que tomaram o poder logo entraram em conflito entre si, e eclode uma guerra civil, com base nos diferentes clãs. No fim do ano, Mogadíscio havia se tornado zona de guerra, sem administração política, sem polícia, sem judiciário³²². Relatórios da Cruz Vermelha e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) informavam a iminência de catástrofe humanitária e grande êxodo de refugiados para os países vizinhos³²³. Em meio aos envolvimento na ex-Iugoslávia, propostas de incluir a Somália na agenda do Conselho durante 1991 não prosperaram, o que levou o novo SGNU, Boutros-Ghali, a acusar o CSNU de “lutar uma guerra de homens ricos na Iugoslávia e não levantar um dedo para a Somália³²⁴”.

Em janeiro de 1992, o CSNU adotou a primeira resolução referente à Somália. Em seu preâmbulo, o Conselho expressava preocupação de que a situação no país constituía “ameaça à paz e à segurança internacionais”, em razão da “grande perda de vidas humanas e da destruição material desenfreada (...) e (...) de suas *consequências* para a estabilidade e paz na região”, sem, entretanto, citar expressamente o problema dos refugiados³²⁵. Já nessa resolução, e em várias subseqüentes, o Conselho salienta a necessidade de as partes cooperarem com o esforço humanitário³²⁶. A referência ao Capítulo VII da Carta está restrita à instauração de um embargo de armas para a Somália (§ 5º).

³²¹ Shawcross, 2000. p. 85.

³²² Rodrigues, 2000. pp. 123-125.

³²³ Chesterman, 2001. p. 140.

³²⁴ *Apud* Shawcross, 2000. p. 86.

³²⁵ Nações Unidas. S/Res 733 (1992), preâmbulo (grifo do autor).

³²⁶ Essa invocação adquiriu, progressivamente, um caráter coercivo, o que parece favorecer a opinião de existir direito das vítimas à assistência humanitária, mesmo em um conflito armado não-internacional.

A despeito da assinatura, em março, de cessar-fogo entre as duas principais facções, a distribuição de assistência humanitária continuou com sérias dificuldades. No mesmo mês, o Conselho adotou nova resolução, em que expressa “grave inquietação pela magnitude do sofrimento humano causado pelo conflito³²⁷”. O cessar-fogo, em vez de ser utilizado para a busca de reconciliação política, serviu como meio de facilitar as operações humanitárias³²⁸.

Em abril, o CSNU decidiu criar a Operação das Nações Unidas para a Somália (Unosom), fora do Capítulo VII e com o consentimento das partes, a fim de monitorar um plano de emergência humanitária³²⁹. O diplomata argelino Mohammed Sahnoun foi indicado para coordenar a ação de mais de trinta organizações humanitárias e dirigir 50 observadores militares e 500 militares paquistaneses, com a missão de proteger o pessoal da ONU e a ajuda humanitária³³⁰. No entanto, a falta de cooperação de várias facções resultava no desvio dessa assistência, que acabava por realimentar o conflito. A Cruz Vermelha foi obrigada a contratar milícias locais para a proteção dos suprimentos³³¹. Em agosto, o CSNU autorizou o aumento do efetivo em 3.000 soldados (belgas e canadenses), cuja chegada nunca ocorreria³³².

Em vista do fracasso da operação, o SGNU instou o Conselho a utilizar os poderes investidos sob o Capítulo VII, uma vez que a operação de socorro não poderia “ser alcançada por uma operação das Nações Unidas baseada nos princípios aceitos de manutenção de paz”.³³³ Após acordo com o governo norte-americano, o Conselho unanimemente adotou a Resolução 794, de dezembro de 1992, em que acolhe a oferta de tropas dos EUA como parte de força multinacional autorizada pelas Nações Unidas, Unitaf (Unified Task Force), também conhecida como *Operation*

³²⁷ Nações Unidas. S/Res 746 (1992), prâmbulo e § 8.

³²⁸ Patriota, 1998. p. 75.

³²⁹ Nações Unidas. S/Res 751 (1992), §§ 1 e 2.

³³⁰ Shawcross, 2000. p. 87. Rodrigues, 2000. p. 126.

³³¹ Rodrigues, 2000. p. 127.

³³² Nações Unidas. S/Res 775 (1992), § 3. Shawcross, 2000. p. 87.

³³³ *Apud* Amaral Júnior, 2003. p. 208.

Restore Hope. Apesar de reconhecer seu “caráter excepcional”, a resolução declarava que:

“Determinando que a magnitude da tragédia humana causada pelo conflito na Somália, exacerbada pelos obstáculos que estão sendo criados à distribuição de assistência humanitária, constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais (...)

Expressando grave alarme quanto a notícias recorrentes de violações maciças do direito internacional humanitário ocorrendo na Somália (...).

Agindo sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, autoriza o Secretário-Geral e Estados-membros cooperantes a fim de implementar a oferta referida (...) acima a usar todos os meios necessários para estabelecer, o mais cedo possível, um ambiente seguro para as operações de ajuda humanitária na Somália³³⁴”.

Seis dias após a decisão, 28.000 soldados norte-americanos desembarcaram na Somália, em transmissão ao vivo para os EUA. Dezenove Estados colaboraram com a UnitaF, que chegou a possuir 38.300 soldados³³⁵. As explicações de voto no CSNU indicam que a preocupação estava, de fato, na provisão de ajuda humanitária: enquanto Washington declarou ser a missão pontual e apolítica, a China e outros países salientaram o caráter excepcional da crise e o papel conferido ao SGNU e ao CSNU.³³⁶

Um ponto que causou atrito entre o Secretariado e os EUA estava no desarmamento das facções rivais e cessação de hostilidades³³⁷. Para Boutros-Ghali, tal ação era indispensável para o estabelecimento de um ambiente estável para a ajuda humanitária. No entanto, chocava-se com o desejo norte-americano de evitar assumir maiores responsabilidades no país. Em março, por incentivo da nova administração – Clinton assume a presidência dos EUA em 20/01/93 –, a Resolução 814 transformou a operação em uma Unosom expandida (Unosom II), também sob o Capítulo

³³⁴ Nações Unidas. S/Res 794 (1992), preâmbulo e § 10.

³³⁵ Amaral Júnior, 2003. p. 208-209.

³³⁶ Chesterman, 2001. p. 142.

³³⁷ Patriota, 1998. p. 77.

VII, cujo mandato passou a abranger todo o país e incluir o controle do armamento das facções, desativar minas e processar e julgar graves violações ao Direito Internacional Humanitário.³³⁸ O contingente foi reduzido para 28.000 soldados de diferentes países; na sua quase totalidade, as tropas norte-americanas permaneceram fora do comando unificado da operação³³⁹.

As facções somalis não consentiram a utilização de forças militares de caráter coercivo (Unitaf e Unosom II)³⁴⁰. No entanto, inexistia qualquer governo central que fosse capaz de expressar, com alguma legitimidade, o interesse da população.

Em 5 de junho, reagindo ao assassinato de 24 soldados paquistaneses, o CSNU adotou nova Resolução, na qual expressa a suspeita de que a ação estaria ligada à facção de Aideed e afirma que o SGNU tinha autoridade para “adotar todas as medidas necessárias contra os responsáveis pelos ataques armados, (...) sua captura e detenção para processar, julgar e punir”³⁴¹. Essa decisão equivalia a uma declaração de guerra contra a milícia de Aideed. Qualquer pretensão de imparcialidade da operação de paz perdia sentido, o que acarretou o esvaziamento do processo negociador levado a cabo, até então, pela organização.

Uma série de confrontos ocorreu nos meses seguintes, entre a milícia de Aideed e, principalmente, o exército norte-americano. Em 12 de julho, anciãos e líderes de clãs sem relação com as milícias foram mortos pelo lançamento de 16 mísseis por tropas dos EUA contra um centro comunitário, supostamente utilizado pela facção de Aideed. Em 3 de outubro, a chamada Força Delta norte-americana atacou um hotel controlado por Aideed, em Mogadíscio, sem nenhuma coordenação com o comando militar da Unosom II, e dois helicópteros foram abatidos. No violento combate que se seguiu, 18 norte-americanos foram mortos, assim como um soldado malaio das tropas multilaterais que foram resgatá-

³³⁸ Nações Unidas. S/Res 814 (1993). Amaral Júnior, A. *Op. cit.* p. 209.

³³⁹ Shawcross, 2000. p. 118-119.

³⁴⁰ Murphy, Sean. The Security Council, Legitimacy, and the Concept of Collective Security after the Cold War. *In: Columbia Journal of Transnational Law (CJTL)*. v. 32, n. 2, 1994. p. 230-231.

³⁴¹ Nações Unidas. S/Res 837 (1993), preâmbulo e § 5.

los. Estima-se que as mortes somalis possam ter chegado a mais de 500, incluindo civis inocentes³⁴².

A imagem do corpo de um soldado norte-americano sendo arrastado pelas ruas em grande humilhação tornou-se a síntese do que passou a ser chamado de “síndrome da Somália”. O Embaixador Ronaldo Sardenberg, que presidia o CSNU na época, afirmaria que os incidentes de 3 de outubro puseram “definitivamente em xeque a presunção da validade política do uso da força para impor a paz na Somália”.³⁴³ Os Estados Unidos retiraram suas tropas em março de 1994. Antes disso, o CSNU adotou resolução em que reduzia o efetivo da Unosom II e concentrava novamente seu mandato na ajuda humanitária³⁴⁴. As resoluções subseqüentes levaram ao término da operação. As últimas tropas retiraram-se em março de 1995, quando a missão foi oficialmente extinta³⁴⁵.

Apesar de ter alcançado alguns resultados positivos, como o combate à fome, programas de vacinação e a reabertura de escolas³⁴⁶, o envolvimento da ONU na Somália é visto como um divisor de águas. O otimismo frente à utilização da força para reagir ao que seriam novas ameaças à paz internacional, como crises humanitárias, foi progressivamente erodido, a ponto de se tornar fixação, em particular nos EUA, não ultrapassar “a linha de Mogadíscio”: um ponto fictício e sem retorno, a partir do qual uma operação de paz tradicional assume papel impositivo. Como observado no relatório preparado pela Unidade das Lições Aprendidas do DPKO (Departamento de Operações de Paz) sobre a experiência da Somália, o uso da força, em certas circunstâncias, pode ser contraproducente³⁴⁷.

³⁴² Chesterman, 2001. p. 143. Os números variam de acordo com o relato. Cf. Shawcross, 2000. p. 120-121. Patriota, 1998. p. 77-78. Para versão cinematográfica do episódio, cf. o filme *Black Hawk Down* (2001), de Ridley Scott.

³⁴³ Sardenberg, Ronaldo M. O Brasil na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: Fonseca Júnior *et* Castro, 1997. p. 136.

³⁴⁴ Nações Unidas. S/Res 897 (1993), §§ 2 e 3.

³⁴⁵ Nações Unidas. S/Res 954 (1994). Chesterman, 2001. p. 143.

³⁴⁶ Amaral Júnior, 2003. p. 211.

³⁴⁷ Patriota, 1998. pp. 68-82.

3.2 RUANDA (1994)

A primeira vítima da “Síndrome da Somália” foi Ruanda, que, no intervalo de poucas semanas, seria palco de um dos piores atos de violência organizada do século XX. Ao contrário da experiência anterior, em que foi posta em dúvida a viabilidade do uso da força como meio de impor o respeito à população civil, o caso de Ruanda evidenciaria os limites políticos da perspectiva de recorrer-se à força armada com objetivos humanitários. Anos depois, uma Comissão Independente, estabelecida pelo SGNU, concluiria que a resposta da ONU havia sido um “fracasso retumbante” (*overriding failure*), resumido na falta de recursos e de vontade política dos Estados-membros em assumir o compromisso necessário para prevenir ou cessar o genocídio³⁴⁸.

Ruanda está situada na região dos Grandes Lagos africanos, com população composta de maioria hutu (cerca de 85%) e minoria tutsi. As tensões entre as duas etnias remontam à época colonial, quando, primeiro, os alemães e, posteriormente, os belgas instituíram um sistema de discriminação étnica, que ia desde documentos de identidade até a restrição, à etnia tutsi, de cargos administrativos. O movimento de descolonização não levou apenas à independência do país, alcançada em 1962, como também a um nacionalismo hutu, que se voltou contra tutsis. A perseguição a essa etnia iniciou uma diáspora nos países vizinhos, principalmente em Uganda, na Tanzânia e no Burundi³⁴⁹.

A tragédia de 1994 aparenta ter sido um conflito de natureza eminentemente política, em que a diferença étnica foi explorada entre dois grupos que se enfrentavam pelo controle do aparato estatal, em ambiente marcado pela alta densidade populacional e pela pobreza³⁵⁰. Desde 1973, o país esteve sob o regime ditatorial do presidente Juvénal Habyarimana, que – mesmo mantendo a discriminação étnica – atraiu forte cooperação econômica e militar externa, particularmente da França³⁵¹. A partir de 1986,

³⁴⁸ Nações Unidas. Relatório de Investigação sobre Ruanda. p. 30 e ss.

³⁴⁹ Rodrigues, 2000. p. 132.

³⁵⁰ Relatório da Situação dos Direitos Humanos em Ruanda preparado pelo Sr. René Dagny-Séguin, Relator-Especial da Comissão de Direitos Humanos (1997), *In: Sassòli et Bouvier*, 1999. p. 1272 e ss.

³⁵¹ Patriota, A. *Op. cit.* p. 111.

com a mudança de governo em Uganda, exilados tutsi começaram a organizar um exército rebelde nos campos de refugiados localizados na fronteira entre os dois países. O confronto entre, de um lado, essa facção, conhecida como Frente Patriótica de Ruanda (RPF, em inglês), aliada à dissidência interna e, de outro, o governo ruandês, está na raiz do genocídio de 1994.

A guerra civil teve início em 1990. Em agosto de 1993, os dois lados assinaram o Acordo de Paz de Arusha, uma pequena cidade na Tanzânia, pelo qual se comprometiam a cessar as hostilidades, repatriar os refugiados e instalar um governo transitório, em que Habyarimana dividiria o poder com uma oposição moderada hutu e com a RPF. Duas missões de paz da ONU foram instituídas para garantir o cessar fogo, com base nos acordos de paz: uma na fronteira entre Uganda e Ruanda³⁵², e outra com sede em Kigali, em Ruanda (Unamir – Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda)³⁵³. O comandante militar da Unamir, composta inicialmente por 500 soldados, era o general canadense Roméo Dallaire, que logo deparou com graves deficiências logísticas e que se tornaria um herói solitário no drama dos meses seguintes³⁵⁴.

A situação era instável. Uma ala extremista do governo ruandês, contrária à RPF e aos expatriados tutsi, começou a organizar um grupo de resistência a toda e qualquer reforma. O cronograma de transição começou a sofrer atrasos³⁵⁵. Em 06 de janeiro, o Conselho autorizou um aumento do contingente da missão em 500 soldados³⁵⁶. No dia onze do mesmo mês, um telegrama de Dallaire – que se tornou público anos depois – relatava ao DPKO, então dirigido por Kofi Annan, informação conseguida de um membro da guarda presidencial sobre planos para o massacre iminente. A mensagem não recebeu a devida atenção, a despeito da insistência do general canadense na inaptidão da Unamir para lidar com a situação. Informado acerca de esconderijo de armas, Dallaire não foi

³⁵² Nações Unidas. S/Res 846 (1993), § 2. A Missão de Observação das Nações Unidas Uganda-Ruanda (Unomur) permaneceria em operação até setembro de 1994 (Cf. S/Res 928 (1994)).

³⁵³ Nações Unidas. S/Res 872 (1993).

³⁵⁴ Shawcross, 2000. p. 126-127.

³⁵⁵ Patriota, 1998. p. 112.

³⁵⁶ Nações Unidas. S/Res 893 (1994).

autorizado a apreendê-las; antes, foi instruído a contactar o presidente Habyarimana e os embaixadores da Bélgica, França e dos EUA³⁵⁷. O CSNU, em particular, não chegou a ser avisado dessa mensagem. No entanto, em fevereiro, após ter sido posto a par da incapacidade de formar-se o governo transitório e do clima de tensão em Ruanda, o Conselho não tomou qualquer medida³⁵⁸.

Em 6 de abril, o presidente Habyarimana foi morto em um desastre de avião³⁵⁹. Em algumas horas, iniciou-se a perseguição conduzida por membros do governo e de milícias hutu contra tutsis e hutus moderados. No dia seguinte, a Primeira-Ministra, Agathe Uwilingiyimana, foi assassinada, assim como foram 10 soldados belgas responsáveis por sua proteção, o que levaria, alguns dias depois, à retirada desse contingente. O massacre que se seguiu levou à morte cerca de oitocentas mil pessoas³⁶⁰.

A retirada das tropas belgas, o contingente mais forte da Unamir, dificultava ainda mais qualquer reação. Logo nos primeiros dias, Dallaire requisitou ampliação das tropas para 5.000 homens e novo mandato, sob o Capítulo VII, para impor cessar fogo. Kofi Annan teria contactado representantes de cerca de 100 diferentes governos a fim de conseguir tropas, sem sucesso. Em contraste, poucos dias após a derrubada do avião presidencial, tropas francesas, italianas e belgas, estacionadas no Burundi, evacuaram seus cidadãos e alguns ruandeses, partindo logo em seguida³⁶¹.

Em 21 de abril, em meio à crise, o CSNU, após expressar “choque” pela “violência em larga escala em Ruanda, que resultou na morte de milhares de civis inocentes”, decidiu *reduzir* esse contingente para 270 soldados e restringiu seu mandato à mediação e à ajuda humanitária, na medida do possível³⁶². A decisão foi criticada por Estados africanos e

³⁵⁷ Shawcross, 2000. pp. 129-134, em que relata que Boutros-Ghali, em suas memórias, nega ter sido informado da mensagem. Cf., também, Relatório de Investigações sobre Ruanda, pp. 10-12.

³⁵⁸ Nações Unidas. Relatório de Investigação sobre Ruanda. p. 33 e 134.

³⁵⁹ Discute-se, ainda hoje, se o acidente teria sido provocado, tendo sido acusados a RPF, o governo belga, o exército ruandês e dois militares franceses. Patriota, 1998. p. 115 e Shawcross, 2000. p. 124.

³⁶⁰ Nações Unidas. Relatório de Investigação sobre Ruanda. p. 3. Patriota, 1998. p. 112.

³⁶¹ Shawcross, 2000. pp. 136-138.

³⁶² Nações Unidas. S/Res 912 (1994), preâmbulo e § 8.

agências humanitárias. Em 29 de abril, o SGNU instou o Conselho a reconsiderar a decisão e tomar “ação coerciva para restaurar o estado de direito”.³⁶³ Somente em 17 de maio, o CSNU autorizou novo mandato e expansão da Unamir para 5.500 homens, sem caráter impositivo. A expansão ocorreria em duas fases, a primeira consistindo de 800 homens, sendo que a segunda parcela dependeria de avaliação da situação. Na resolução, o Conselho *determina* que “a situação constitui uma ameaça à paz e à segurança *na região*”, instituindo embargo de armas sob o Capítulo VII.³⁶⁴

Houve esforço em não reconhecer a magnitude da crise humanitária em Ruanda.³⁶⁵ O termo “genocídio” era evitado nas discussões do Conselho, de modo a não sugerir implicações políticas e jurídicas aos Estados-membros, em vista da Convenção sobre a Prevenção e a Punição pelo crime do Genocídio de 1948.³⁶⁶ Tanto que, na Resolução 918, utilizou-se expressão – “assassinato de membros de um grupo étnico com a intenção de destruí-lo, no todo ou em parte” (preâmbulo) – que é a definição parcial de genocídio. O termo foi apenas empregado pelo CSNU em 8 de junho, três meses após o início do massacre, em nova resolução destinada a acelerar o envio de tropas para a Unamir, onde “*nota com a maior preocupação* indícios de que atos de genocídio ocorreram em Ruanda³⁶⁷”.

Nessa época, a situação em Ruanda começava a inverter-se. A RPF iniciou uma contra-ofensiva e, por volta de meados do mês de junho, estava próxima de tomar a capital. Foi quando surgiu a perspectiva de lançamento de ação impositiva, liderada pela França, que seria conhecida como Operação Turquesa. Apesar do apoio do SGNU, a proposta francesa levantou suspeitas de parcialidade a favor do governo responsável por organizar e conduzir o genocídio³⁶⁸. Por ironia do destino, Ruanda era

³⁶³ Chesterman, 2001. p. 145.

³⁶⁴ Nações Unidas. S/Res 918 (1994), §§ 5, 6, 7 e 13 (grifos do autor).

³⁶⁵ Nações Unidas. Relatório de Investigação sobre Ruanda. p. 38.

³⁶⁶ Cf., em particular, artigo 8º da Convenção, da qual fazem parte os cinco membros permanentes, assim como Ruanda. Patriota, 1998. p. 112/3. Shawcross, 2000. p. 136.

³⁶⁷ Nações Unidas. S/Res 925 (1994), preâmbulo (grifos originais).

³⁶⁸ Patriota, 1998. p. 113 e ss. Shawcross, 2000. p. 140.

membro não-permanente do Conselho, representada pelo governo hutu, e apoiou a medida, enquanto a RPF rejeitou a perspectiva da intervenção francesa³⁶⁹.

Em 22 de junho de 1994, o CSNU adotou a Resolução 929, em que autoriza a ação coerciva temporária, com base no Capítulo VII, “sob comando e controle nacional, voltada a contribuir, de modo imparcial, para a segurança e proteção de pessoas deslocadas, refugiados e civis em risco em Ruanda”. No preâmbulo, reconhecia o caráter excepcional da situação e determinava que “a magnitude da crise humanitária em Ruanda constitui uma ameaça à paz e à segurança na região”.³⁷⁰ A Resolução foi aprovada por 10 votos a favor e cinco abstenções (China, Brasil, Nova Zelândia, Nigéria e Paquistão).³⁷¹ Em contraste com a relutância encontrada para arremessar tropas para a UNAMIR, mais de 2.000 soldados franceses foram enviados 24 horas após a autorização.³⁷²

No início de julho, houve combates entre a RPF e os membros do contingente a serviço da Operação Turquesa, a qual coexistia e contrastava com os 503 soldados sob comando da Unamir, cujo mandato continuou restrito a ações sob o Capítulo VI da Carta.³⁷³ A relutância do Conselho parece ter sido corroborada quando o exército francês, por escolha própria, estabeleceu “zona de proteção humanitária” no sudoeste de Ruanda, região ainda não controlada pela RPF.³⁷⁴ As tropas francesas retiraram-se antes do prazo de 2 meses estipulado na Resolução 929. Sua eficácia é ainda objeto de divergências, tendo sido acusada de proteger exatamente os elementos *génocidaires*.³⁷⁵

Por volta de agosto, a RPF assumiu o poder e estabeleceu novo governo de união nacional em Kigali, demonstrando que receios de retaliação eram exagerados. Em novembro de 1994, foi criado um tribunal

³⁷⁰ Nações Unidas. S/Res 929 (1994), preâmbulo e §§ 1 a 4.

³⁷¹ Chesterman, 2001. p. 147. A abstenção brasileira teria decorrido da percepção de parcialidade da iniciativa francesa. Patriota, 1998. p. 116-117 e 191.

³⁷² Nações Unidas. Relatório de Investigação sobre Ruanda. p. 49.

³⁷³ *Idem*. pp. 72-74.

³⁷⁴ Rodrigues, 2000. p. 138.

³⁷⁵ Chesterman, 2001. p. 147. Nações Unidas. Relatório de Investigação sobre Ruanda. p. 49.

criminal internacional para processar e julgar os atos de genocídio, crimes contra a humanidade e graves violações ao DIH cometidos em Ruanda entre janeiro e dezembro de 1994.³⁷⁶ O novo governo tutsi em Ruanda opôs-se ao tribunal, em vista da proscrição, em seu estatuto, da pena de morte. Outros conflitos entre a ONU, ONGs e a nova administração logo vieram à tona, em particular acerca do papel da Unamir e do tratamento dispensado aos membros leais ao governo deposto. Em março de 1996, sob insistência do governo de Kigali, a Unamir foi afinal extinta.³⁷⁷

Com a tomada do poder pela RPF, os líderes genocidas hutu fugiram para países vizinhos, como Burundi, Tanzânia e o então Zaire, levando consigo – de modo voluntário ou coercivo – cerca de 2 milhões de pessoas.³⁷⁸ Essa grande massa de refugiados ficaria amontoadada em campos dispersos nas fronteiras de Ruanda, em condições deploráveis, reféns dos antigos chefes genocidas. A crise dos refugiados ruandeses no Zaire, em particular, daria ensejo a novas discussões no CSNU acerca do uso da força com fins humanitários.

3.3 ZAIRE (1996)

A grande massa de refugiados hutus no Zaire, ainda sob o governo de Mobutu Sese Seko, ficou aos cuidados do Acnur e de centenas de ONGs ocidentais. Cerca de 1 milhão de pessoas permaneciam controladas por antigos líderes hutus, responsáveis pelo genocídio em 1994, e episódios de violência e de intimidação eram comuns³⁷⁹. Os líderes extremistas criaram um tipo de governo no exílio e, de lá, atacavam a fronteira de Ruanda³⁸⁰. Em 1995, a Organização *Human Rights Watch* acusou os governos da França, Zaire e África do Sul de rearmar as antigas forças genocidas de Ruanda e sugeriu o estabelecimento de embargo de armas que incluísse os campos de refugiados no Zaire³⁸¹.

³⁷⁶ Nações Unidas. S/Res 955 (1994) e o estatuto do Tribunal anexo à Resolução.

³⁷⁷ Patriota, 1998. p. 119-121.

³⁷⁸ Shawcross, 2000. p. 141.

³⁷⁹ Nações Unidas. Relatório da Situação de Direitos Humanos em Ruanda (janeiro de 1997), *apud* Sassòli *et* Bouvier, 1999. p. 1284 e ss e p. 1299.

³⁸⁰ Shawcross, 2000. p. 142.

³⁸¹ *Human Rights Watch*. Maio de 1995. *Apud* Sassòli *et* Bouvier, 1999. pp. 1292-1294.

A crise de refugiados tinha caráter internacional, com riscos para a estabilidade da região. O SGNU informou o Conselho de Segurança de que uma força de 12.000 homens seria necessária para separar os líderes genocidas dos refugiados genuínos. Uma segunda opção estaria em estabelecer um mínimo de segurança nos campos, o que iria requerer entre três e cinco mil soldados. Não houve apoio.³⁸²

A partir de setembro de 1996, a situação atingiu níveis alarmantes. Rebeldes tutsis no Zaire, liderados por Laurent-Désiré Kabila e aparentemente apoiados pelo novo governo de Ruanda e pelo Burundi, iniciaram ataques contra os campos de refugiados hutu, como parte do projeto mais amplo de derrubar Mobuto Sese Seko. Os rebeldes utilizaram-se de massacres premeditados, dispersão dos refugiados em áreas inóspitas e de obstrução sistemática de ajuda humanitária.³⁸³ No início de novembro, as agências internacionais humanitárias foram evacuadas. No dia 7 desse mês, o SGNU propõe ao CSNU o envio de força multinacional para a região, o que foi aceito pelo governo do Zaire no dia seguinte.³⁸⁴ No dia 9, o CSNU adotou resolução em que *determina* “que a magnitude da presente crise humanitária no Zaire oriental constitui uma ameaça à paz e à segurança na região”.³⁸⁵

No dia 15 de novembro, a Resolução 1080 autoriza uma força multinacional temporária, sob o Capítulo VII, a usar “todos os meios necessários” a fim de “facilitar o retorno imediato de organizações humanitárias e a distribuição efetiva (...) de ajuda humanitária (...) e para facilitar a repatriação voluntária e ordeira dos refugiados³⁸⁶”. Essa operação seria conduzida pelo Canadá. No entanto, uma ofensiva rebelde no fim desse mês obteve controle da região. Em poucos dias, pelo menos 600.000 mil refugiados hutus regressaram a Ruanda, não raro de modo coercivo. Em algumas semanas, o acesso de agências humanitárias foi garantido a alguns campos, levando o Canadá a retirar sua oferta de liderar a ação multilateral³⁸⁷.

³⁸² Shawcross, 2000. p. 144.

³⁸³ Cf. artigo do *Le Monde*, de julho de 1997, *apud* Sassòli *et* Bouvier, 1999. pp. 1296-1298.

³⁸⁴ Chesterman, 2001. p. 147.

³⁸⁵ Nações Unidas. S/Res 1078 (1996), preâmbulo.

³⁸⁶ Nações Unidas. S/Res 1080 (1996), §§ 3 e 5.

³⁸⁷ Chesterman, 2001. p. 148. Shawcross, 2000. p. 245/6. Patriota, 1998. p. 119.

Os acontecimentos dos meses seguintes puseram em dúvida o fundamento para se cancelar a operação. Informações de massacres de refugiados hutus e da militarização crescente dos dois lados tornaram-se comuns. Milhares de pessoas desapareceram após serem forçadas em direção às florestas do Zaire oriental, sujeitas a massacres ou à morte por inanição e doenças, mas sua existência era negada pelo governo norte-americano, com base em levantamento aéreo³⁸⁸. Em abril, tanto a Cruz Vermelha como o Acnur vêm a público requerer acesso irrestrito às vítimas, estimadas em torno de 300.000 pessoas³⁸⁹. Em maio, sob pressão norte-americana, Kabila concedeu 60 dias para que o Acnur repatriasse cerca de 80.000 refugiados³⁹⁰. O destino de cerca de 200.000 refugiados permaneceu inexplicado e foi selado quando Kabila assumiu o poder no Zaire (agora Congo Kinshasa), e a maioria dos Estados adotou postura pragmática com respeito ao novo governo, mesmo em relação à simples investigação dos fatos, iniciada pelo SGNU, que acabou sem resultados concretos³⁹¹.

3.4 ALBÂNIA (1997)

Os eventos ocorridos no primeiro semestre de 1997 na Albânia, a nação mais pobre da Europa, podem ser descritos como perda progressiva de controle do aparato estatal, levando o país a um estado de anarquia. A violência civil começou em janeiro, durante protestos por pessoas que perderam suas economias em esquemas de investimento do tipo “pirâmide”³⁹². O Governo do presidente Sali Berisha foi incapaz de controlar atos generalizados de vandalismo e banditismo. Delegacias e bases militares foram invadidas, e as armas, roubadas. No dia 2 março, o Governo declarou estado de emergência, ao mesmo tempo em que admitiu perder o controle sobre o sul do país. A capital Tirana foi pilhada, e os estrangeiros foram evacuados. Insurgentes tomaram o controle das principais cidades albanesas.

³⁸⁸ Cf. artigo do *Le Monde*, de julho de 1997, *apud* Sassòli *et* Bouvier, 1999. p. 1296 a 1298. Shawcross, 2000. p. 243.

³⁸⁹ CICV. *Press Release*, 2 de abril de 1997, *apud* Sassòli *et* Bouvier, 1999, p. 1301. Shawcross, 2000. p. 245.

³⁹⁰ Cf. o artigo do *The Times*, de 28 de abril de 1997, *apud* Sassòli *et* Bouvier, 1999. p. 1290.

³⁹¹ Shawcross, 2000. p. 247-248.

³⁹² Chesterman, 2001. p. 148.

Em 28 de março, o CSNU adotou, com consentimento albanês, resolução na qual *determina* que “a presente situação de crise na Albânia constitui uma ameaça à paz e à segurança na região”, e autoriza a constituição de força de proteção multilateral para “facilitar a distribuição segura e rápida de assistência humanitária, e ajudar a criar um ambiente seguro para as missões de organizações internacionais na Albânia, incluindo as que fornecem assistência humanitária³⁹³”. A autorização sob o Capítulo VII, contudo, está restrita a “assegurar a segurança e defesa do movimento do pessoal [da] força de proteção multilateral” (§ 4). Essa redação é confusa, e diferentes interpretações são possíveis. No entanto, as regras de engajamento permitiram o uso de “quantidade mínima de força” necessária não apenas para proteger a si próprios como também para desempenhar a missão, incluindo a captura de criminosos, a serem entregues às autoridades locais³⁹⁴.

A resolução foi adotada após oferta italiana de comandar a operação multilateral, que incluiu também tropas de outros países europeus, como a Espanha e a França. A imparcialidade italiana foi posta em dúvida quando sua marinha afundou um barco de refugiados que ia em direção ao seu território³⁹⁵. A Cruz Vermelha declarou, em documento enviado a todos os membros da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), que o envolvimento internacional na Albânia não deveria ser limitado à ajuda humanitária, mas deveria ter como objetivo principal as causas do conflito: o colapso do Estado de Direito e o mau funcionamento da administração local³⁹⁶. Uma eleição – com a saída do presidente Berisha – foi considerada a melhor opção de garantir a estabilidade. Em junho, nova resolução estende o mandato da operação de modo a incluir a proteção da missão de supervisão eleitoral da OSCE³⁹⁷. Após as eleições, a força multilateral deixou o país.

Ao contrário dos três casos anteriores, não há referência a violações ao DIH ou aos direitos humanos nas duas resoluções que trataram da

³⁹³ Nações Unidas. S/Res 1101 (1997), preâmbulo e §§ 2 e 4, aprovada com abstenção chinesa. Cf. Sassòli *et* Bouvier, 1999. p. 1430.

³⁹⁴ Cf. artigo publicado no *El País*, de 10 de abril de 1997, *apud* Sassòli *et* Bouvier, 1999. p. 1428-1429.

³⁹⁵ Chesterman, 2001. p. 148-149.

³⁹⁶ Sassòli *et* Bouvier, 1999. p. 1431.

³⁹⁷ Nações Unidas. S/Res 1114 (1997), § 3.

violência interna na Albânia, a despeito dos objetivos humanitários da missão. As resoluções determinam que a *situação* no país seria ameaça à paz e à segurança internacionais. É razoável, entretanto, considerar aplicáveis as normas previstas no artigo 3 comum às Convenções de Genebra de 1949 e o Protocolo II Adicional a essas convenções, mesmo antes da intervenção multinacional.

3.5 TIMOR-LESTE (1999)

A divisão da ilha do Timor, situada no sul do arquipélago indonésio, ao norte da Austrália, remonta à época colonial, quando holandeses e portugueses ocuparam o território. Com a independência, a Indonésia tornou-se sucessora do Estado holandês. O Timor-Leste, também conhecido como Timor Loro Sa'e, localizado na parte oriental da ilha, permaneceu sob administração portuguesa, até que a Revolução dos Cravos (abril de 1974), em Portugal, trouxe a perspectiva de que a população local exercesse seu direito à autodeterminação³⁹⁸.

Os partidos políticos que se formaram possuíam diferentes aspirações, da independência imediata à associação com a Indonésia. Em meados de 1975, as divergências haviam escalado para uma guerra-civil. Em 28 de novembro, o partido Fretelin (Frente Revolucionária para o Timor-Leste Independente), que controlava a maior parte do território e era visto como simpatizante do marxismo, declarou a independência. Os partidos contrários apelaram para a Indonésia, e, no dia 7 de dezembro, o território foi invadido. Em julho do ano seguinte, o então presidente Suharto promulgou a lei que passou a considerar o Timor-Leste a 27ª província indonésia. A brutal repressão que se seguiu seria responsável, direta ou indiretamente, pela morte de quase um terço da população, segundo algumas fontes³⁹⁹.

A ONU e a vasta maioria da comunidade internacional - com a exceção da Austrália⁴⁰⁰ - nunca reconheceram a anexação do território. Já

³⁹⁸ Cunha, J. *A Questão do Timor-Leste: origens e evolução*. Brasília: FUNAG, 2001. p. 14-15 e 114.

³⁹⁹ Martin, Ian. *Self-Determination in East Timor: the United Nations, the ballot, and international intervention*. Londres: Lynne Rienner, 2001. p. 15. Cunha, 2001. p. 18-19 e 113. Shawcross, 2000. p. 371.

⁴⁰⁰ Em 1978, a Austrália concedeu reconhecimento *de facto* e *de jure* à incorporação do território, como condição para as negociações dos limites marítimos com a Indonésia sobre o chamado *Timor Gap*. Martin, 2001. p. 20.

em 1975, o CSNU adotou resoluções instando a Indonésia a retirar-se do Timor-Leste e os demais países a respeitar sua integridade territorial e seu direito à autodeterminação⁴⁰¹. Até 1981, a AGNU adotaria resoluções no mesmo sentido todos os anos. O território permaneceu, ao menos nominalmente, sob administração portuguesa, nos termos do Capítulo XI da Carta⁴⁰².

A censura não acarretou maiores repercussões, tanto que o Conselho não considerou a invasão um ato de agressão, em vista de considerações políticas em plena Guerra Fria⁴⁰³. Tampouco impediu que o princípio de não utilizar a força armada contra movimentos de libertação nacional, expresso poucos anos antes na Declaração de Relações Amistosas, fosse desrespeitado⁴⁰⁴. A própria CIJ iria declarar-se, anos depois, inabilitada para julgar a legalidade da anexação do território, pela recusa indonésia de sua jurisdição compulsória⁴⁰⁵. A partir de 1982, o SGNU recebeu o mandato de auxiliar na busca de solução para a questão e deu início a um processo de negociação entre os governos de Portugal e da Indonésia.⁴⁰⁶

O tema apenas voltou à frente da agenda internacional na década de 1990, após o fim da Guerra Fria, com repercussão da situação dos direitos humanos na ilha, a captura do líder da resistência timorense, José Alexandre “Xanana” Gusmão, e o prêmio Nobel conferido a dois expoentes da causa timorense⁴⁰⁷. O grande ímpeto para a resolução do impasse, contudo, decorreu de progressos internos na Indonésia. O fim do regime de Suharto, em maio de 1998, deu ensejo a processo de democratização no país, que se refletiu no tratamento à questão timorense, fator de embaraço no plano externo e de instabilidade no plano interno⁴⁰⁸.

⁴⁰¹ Nações Unidas. S/Res 384 (1975) e S/Res 389 (1976).

⁴⁰² Cunha, 2001. p. 20-21

⁴⁰³ Cassesse, A. *Self-Determination of Peoples: a legal reappraisal*. Cambridge: Cambridge University, 1996. pp. 223-230.

⁴⁰⁴ Nações Unidas. Declaração sobre Relações Amistosas, princípio I, § 7.

⁴⁰⁵ CIJ. Caso do Timor-Leste (Portugal *vs.* Austrália). ICJ Reports, 1995. Para um perspectiva jurídica da questão timorense, cf. Cançado Trindade, 2002. pp. 723-745.

⁴⁰⁶ Nações Unidas. A/Res 37/30 (1982). Cunha, 2001. pp. 158-163.

⁴⁰⁷ José Ramos-Horta e Dom Ximenes Bello, Bispo de Dili. Martin, 2001. p. 17-18.

⁴⁰⁸ *Idem*. pp. 18-34.

Em 5 de maio de 1999, seu sucessor, Habibie, entrou em acordo com Portugal acerca de uma “consulta popular” (evitando-se o termo “referendo”), pela qual o povo timorense escolheria entre duas opções: autonomia dentro da República da Indonésia ou a independência. O plebiscito seria conduzido por missão da ONU, em 8 de agosto do mesmo ano, e a segurança permaneceria a cargo do governo indonésio durante o processo e, no caso de separação, até que o parlamento indonésio revogasse a lei de incorporação do país⁴⁰⁹. Em 11 de junho, o CSNU criou, sob o capítulo VI, a Missão das Nações Unidas em Timor-Leste (Unamet), estabelecida com rapidez sem precedentes, uma vez que o Representante Especial do SGNU, Ian Martin, teria apenas 3 meses para organizar e conduzir as eleições, em uma população estimada em cerca de 800.000 pessoas⁴¹⁰.

A tarefa seria dificultada pela grave instabilidade na ilha. A perspectiva de mudança no *status* do território já havia aumentado a violência contra a população civil, levando a cerca de 60.000 deslocados internos, antes das eleições. Milícias, com apoio da administração local e do exército indonésio, formaram-se para garantir a vitória da proposta de autonomia⁴¹¹. A despeito da insegurança generalizada, a eleição foi confirmada para 30 de agosto de 1999, quando, em demonstração de grande coragem, 98,6% das pessoas registradas votaram⁴¹².

Mesmo antes do anúncio do resultado, observadores e jornalistas internacionais começaram a deixar o território. Na manhã de 4 de setembro, o SGNU anunciou a vitória esmagadora da proposta pela independência (78,5% contra 21,5%), o que foi o estopim para eclosão de violência por todo Timor-Leste⁴¹³. Além de centenas de assassinatos, estupros e da destruição em massa de prédios públicos e privados, a quase totalidade da população foi deslocada, seja em fuga para as montanhas, seja sob coerção para o Timor Oeste. A

⁴⁰⁹ Nações Unidas. S/1999/513, com três anexos. A questão da segurança foi o ponto chave nas negociações, em vista do risco de parcialidade das forças de segurança indonésias. No entanto, os acordos foram aceitos a fim de não pôr em risco o próprio plebiscito. *Idem*. pp. 29-34 e p. 124.

⁴¹⁰ Nações Unidas. S/Res 1246 (1999), § 1. Martin, 2001. pp. 37-51. Cunha, 2001. p. 114.

⁴¹¹ Martin, 2001. p. 25 e 57.

⁴¹² Nações Unidas. S/Res 1257 (1999).

⁴¹³ Martin, 2001. p. 90 a 94. Shawcross, 2000. p. 395.

cidade de Manatuto, situada entre as duas maiores cidades do país, Dili e Baucau, teve índice de destruição de 98% de seus edifícios, públicos e privados⁴¹⁴. Xanana Gusmão, de sua prisão em Jacarta, predizia “novo genocídio” e insistia pelo envio de força internacional para impor a paz. A Indonésia mantinha-se contrária a qualquer intervenção internacional, e, no dia 7 de setembro, decretou lei marcial no território⁴¹⁵. A evacuação da Unamet foi decidida no dia seguinte, o que acarretaria abandonar cerca de 2.000 timorenses que haviam buscado refúgio em sua sede. Informados da decisão, 80 funcionários internacionais da missão voluntariaram-se para permanecer em Dili, a despeito do risco de invasão iminente⁴¹⁶.

Mesmo que o consentimento indonésio não fosse necessário, seja pela ilegalidade da anexação do território, seja pelo caráter impositivo da ação sob o capítulo VII da Carta, logo ficou claro que uma intervenção em favor do povo timorense apenas ocorreria com a aceitação de Jacarta⁴¹⁷. Nas primeiras semanas de setembro, uma série de fatores – a diplomacia pessoal do SGNU e de outros líderes mundiais, advertências de instituições financeiras internacionais, uma missão do CSNU e a reunião aberta do Conselho em 11 de setembro, a ampla cobertura na mídia internacional – mudaram a posição do governo indonésio, até que, em 12 de setembro, Habibie consentiu à assistência da ONU⁴¹⁸.

No dia 15 de setembro, o CSNU adotou a Resolução 1262 (1999) pela qual autorizou, sob o Capítulo VII da Carta, a constituição de força multilateral, liderada pela Austrália (Interfet – Força Internacional para o Timor-Leste). A resolução declarava que :

⁴¹⁴ Viotti, Aurélio. “A Mais Nova Nação do Milênio: Timor-Leste”. In: *Correio Brasileiro*, 27/05/2002, p. 5. Cerca de 230.000 timorenses tornaram-se refugiados no lado ocidental da ilha, sob controle de milícias pró-Indonésia. Drew, Catriona. “The East Timor Story”. In: *EJIL*, v. 12, n. 4, 2001. p. 680.

⁴¹⁵ Martin, 2001. p. 104. Ao mesmo tempo, deu ordens para que a Falintil, a guerrilha pró-independência sob seu comando, não reagisse à violência generalizada. *Idem*. p. 97.

⁴¹⁶ A coragem desses funcionários foi provavelmente a razão pela qual não se repetiu o incidente ocorrido em Phnom Penh, em abril de 1975, logo após a vitória do Khmer Rouge, quando centenas de cambojanos foram obrigados a abandonar o refúgio da Embaixada francesa, para a morte certa. Martin, 2001. p. 97 a 102. Shawcross, 2000. p. 393.

⁴¹⁷ A Austrália, em particular, ressaltou que apenas agiria militarmente com o consentimento indonésio, em vista de seus interesses de longo-prazo na região. Martin, 2001. p. 104.

⁴¹⁸ *Idem*. p. 103 a 112.

“Expressando sua preocupação quanto a notícias indicando que violações sistemáticas, maciças e flagrantes do direito internacional humanitário e dos direitos humanos foram cometidas no Timor-Leste (...)

Determinando que a presente situação no Timor-Leste constitui uma ameaça à paz e à segurança, (...)

Autoriza o estabelecimento de uma força multinacional sob uma estrutura de comando unificada, de acordo com a requisição do Governo da Indonésia (...), com as seguintes funções: restaurar a paz e a segurança no Timor-Leste, proteger e apoiar a Unamet na execução de suas funções e, dentro de suas capacidades, facilitar as operações de assistência humanitária⁴¹⁹”.

No dia 20 de setembro, a Interfet confirmava presença em Dili, e, cerca de um mês depois, a lei de anexação foi revogada⁴²⁰. No dia 25 de outubro, o CSNU estabeleceu, sob o Capítulo VII, a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (Untaet)⁴²¹, sob a liderança do brasileiro Sérgio Vieira de Mello, que dirigiria o território até sua independência, no dia 20 de maio de 2002⁴²². A experiência da Untaet, no esforço de apoio à capacitação local no país (*capacity building*) e na reintegração de milhares de refugiados timorenses, é considerada um dos maiores sucessos da ONU na década.

⁴¹⁹ Nações Unidas. S/Res 1264 (1999), preâmbulo e § 3.

⁴²⁰ Martin, 2001, p. 115.

⁴²¹ Nações Unidas. S/Res 1272 (1999)

⁴²² Viotti, 2002.

CONCLUSÕES

CONCLUSÕES

1. A IMPORTÂNCIA DA DISTINÇÃO ENTRE *JUS IN BELLO* E *JUS AD BELLUM*

A distinção entre o direito na guerra (*jus in bello*) e o direito à guerra (*jus ad bellum*) pode ser concebida como o princípio da igualdade dos beligerantes perante o DIH⁴²³. É fruto de lenta evolução histórica e assegura que a ação humanitária não se envolva no debate sobre a legitimidade das *causas* perseguidas, a fim de lidar apenas com as *conseqüências* do conflito. Permite, em última análise, que genocidas e criminosos de guerra tenham direitos. Mesmo o Estado que age em legítima defesa deve observar os princípios fundamentais do Direito Humanitário. Ao contrário de teorias clássicas sobre a “guerra justa”, as normas de proteção internacional do indivíduo são universais e defendem ainda o pior inimigo.

Ao mesmo tempo, os desenvolvimentos modernos nos dois subsistemas jurídicos parecem ter origem idêntica: os progressos na tecnologia bélica e o advento da ‘guerra total’. Esse conceito, utilizado por Clausewitz como estratégia militar, passou a ser sinônimo de destruição e de sofrimento humano. No fim do século XIX, surgiu movimento no sentido de limitar seus efeitos, por meio da criação de organizações de caráter humanitário, como a Cruz Vermelha, e de regras de caráter recíproco entre os Estados combatentes. Progressivamente, evoluíram normas no sentido de limitar o próprio recurso às armas, de modo a favorecer mecanismos de solução pacífica de controvérsias internacionais. A conflagração de duas guerras de dimensões mundiais, contudo, foi o grande ímpeto para duas mudanças revolucionárias nas relações internacionais: a proscrição geral do uso da força e a internacionalização do ideário dos direitos humanos, cujo foco na pessoa ultrapassa fronteiras nacionais e, aparentemente, as prerrogativas dos Estados.

⁴²³ Bugnion, François. “Guerre juste, guerre d’agression et droit international humanitaire”. In: *IRRC*, v. 84, n. 847, 2002. p. 523 e ss.

As duas evoluções põem em xeque o caráter bilateral do Direito Internacional tradicional, pelo qual a lei se exaure em direitos e obrigações recíprocos entre seus sujeitos, de caráter contratual⁴²⁴. Tanto a proteção internacional do indivíduo, como a manutenção da paz e da segurança internacionais refletem *interesses comuns* dos Estados, consubstanciados em obrigações de caráter *erga omnes*: as normas fundamentais do DIDH e do DIH, de um lado, e a proscrição do uso da força nas relações internacionais, de outro. Nos dois casos, a estrutura da comunidade internacional contemporânea, formada por Estados nacionais independentes e soberanos, milita contra os objetivos pretendidos. O desenvolvimento de direitos e obrigações comuns, de caráter *objetivo*, pois ligados à evolução de ordem pública internacional, contrasta com a natureza *subjetiva* do Direito Internacional tradicional.

A proteção internacional do indivíduo está no centro desse difícil equilíbrio, na medida em que retira o foco das relações interestatais, pondo-o no indivíduo e em suas necessidades. Os avanços recentes no *jus in bello*, em grande medida decorrentes dos progressos no campo dos direitos humanos, restringem, de modo significativo, a autonomia do Estado em situações de violência, ao conferir direitos subjetivos às vítimas. Essa evolução, contudo, não é uniforme. A abrangência da proteção oferecida, seja em termos normativos, seja em termos operacionais, varia de acordo com a natureza do conflito: se internacional ou interno. Em conflitos internacionais, os tratados existentes impõem claros limites à ação militar e prevêm diferentes mecanismos para garantir a observância das obrigações assumidas, o que não surpreende, tendo em vista que os países têm interesse de que seus nacionais não sofram em mãos inimigas. Em conflitos não-internacionais, contudo, a distância entre normas e mecanismos consentidos pelos Estados e os desenvolvimentos jurisprudenciais e doutrinários é significativa.

Para a vítima, pouco importa se seu sofrimento advém de guerra-civil ou de combate interestatal. A fim de aumentar a proteção legal oferecida, observa-se tendência de superar a qualificação do conflito, se tensão, guerra civil ou conflito internacional. Essa evolução - que toma por base a duração da violência - contrasta com o direito convencional

⁴²⁴ Simma, 1997. pp. 229-233.

existente. Outro exemplo marcante está na emergência do direito à assistência humanitária em conflitos domésticos, não previsto em tratados e questionado por muitos países. Há amplo espaço para progressos normativos e operacionais do *jus in bello* em casos de violência interna.

Essa deficiência é manifesta no que tange aos mecanismos institucionais para garantir o respeito às obrigações existentes. Apesar do progresso nos campos do DIDH e do DIH, a implementação de normas humanitárias em situações-limite sofre graves deficiências. Mesmo que se reconheça que certas violações - como o genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra – possam acarretar responsabilidade *agravada* do Estado, não há consenso quanto às conseqüências jurídicas dessa determinação, seja para o Estado responsável pela violação, seja para terceiros Estados⁴²⁵. Por um lado, cumpre adotar as medidas necessárias, tanto de caráter interno, como de caráter externo, para assegurar as normas internacionais. A obrigação de “respeitar e fazer respeitar” as normas humanitárias demonstra que não cabe sustentar um “direito de indiferença”, mesmo que considerações políticas pesem a favor da abstenção⁴²⁶. Por outro lado, a extensão da reação legal de terceiros países, não diretamente atingidos pela violação, permanece indefinida.

A natureza descentralizada do sistema internacional garante que os Estados mantenham a faculdade de apreciar a situação e de eleger os meios para implementar sua decisão, o que pode levar à expansão de medidas unilaterais sob a roupagem de interesses comuns. Essa questão torna-se delicada na medida em que certos Estados parecem dispostos a recorrer individualmente à ação armada sob justificativa de proteger o ser humano. Além do risco de que o direito seja utilizado como mera legitimação do poder, essa prática vai de encontro à evolução jurídica pela qual se assegurou que o *jus ad bellum* deve estar dissociado do *jus in bello*, seja por motivos de princípio, seja por razões práticas.

Em primeiro lugar, o *jus in bello* tem certos princípios – como a imparcialidade, a neutralidade e a humanidade – que são necessariamente comprometidos pela ação impositiva militar. A cooperação das partes

⁴²⁵ Cf. capítulo 2.4.

⁴²⁶ Artigo 1 comum às Convenções de Genebra de 1949. Sandoz, 1992. Cassese, 2001, p. 17.

garante o acesso às vítimas e permite que o socorro humanitário não se envolva com a legitimidade das causas perseguidas, o que assegura a universalidade da proteção. No caso de violência interna, a necessidade de consentimento estatal é clara indicação dos limites da dimensão humanitária. A coerção, além de minar sua credibilidade, leva à insegurança de agentes e organizações assistenciais. O *jus in bello* não pode servir de justificativa para o *jus ad bellum*, sob o risco de politizar o auxílio humanitário e minar a legitimidade duramente conquistada⁴²⁷.

Em segundo lugar, o sistema internacional de proteção do indivíduo, incluindo o *jus in bello*, tem caráter preventivo, antes que repressivo: a proteção do ser humano pode ser mais bem servida pelo respeito à soberania do Estado, do que por um direito unilateral de “intervenção humanitária”. O risco de ação militar pode favorecer postura não-cooperativa do Estado em que ocorra situação de violência interna, no receio de que “aceitar a ajuda humanitária [seja] o primeiro passo em direção à intervenção militar”.⁴²⁸

A dicotomia entre normas internacionais de proteção do indivíduo, de um lado, e a jurisdição do Estado, de outro, é falsa. Apesar de a proteção internacional da pessoa voltar-se, não raro, contra abusos do poder público, as normas de DIDH e de DIH resultam de compromissos estatais. A competência de organizações, comissões, cortes internacionais não exclui a do Estado no campo dos direitos humanos, mas complementa-a.⁴²⁹ A realização de tais direitos depende das instituições locais, o que é reconhecido em tratados, declarações internacionais, jurisprudência. A ação multilateral é necessariamente excepcional e deve ser reservada a casos em que o país não tenha intenção ou capacidade de cessar graves abusos à dignidade humana em seu território.

A expectativa de que “cavaleiros de armadura branca” – em postura simplesmente *repressiva* – possam garantir a sobrevivência de povos em

⁴²⁷ Pasquier, 2001. pp. 311-321.

⁴²⁸ Nações Unidas. Discurso do SGNU no Simpósio sobre Ação Humanitária na *International Peace Academy*, de novembro de 2000. (*Press Release SG/SM/7632*).

⁴²⁹ Sobre a interação entre o Direito Internacional e o Direito interno na proteção dos direitos humanos, Cançado Trindade, 2003. pp. 505-563. Bennoune, “Sovereignty *versus* Suffering?” *In: EJIL*, v. 13, n. 1, 2002. pp. 243-262.

Estados corruptos ou desestruturados omite que essas comunidades devem ter a responsabilidade primordial na reestruturação de suas sociedades. Esse “humanitarismo muscular”⁴³⁰, por vezes implícito em análises de crises como na Somália, em Ruanda e em Kosovo, desconsidera a indivisibilidade dos direitos humanos, sua vertente econômica, social e cultural, em detrimento de ações de longo-prazo e do desenvolvimento de capacidades locais, como o fortalecimento das instituições nacionais⁴³¹. É característico que, paralelo aos debates sobre a proteção de civis em conflitos armados, a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA, em inglês), recebida pelos países em desenvolvimento, tenha diminuído de 1,6% do PIB, em 1990, para 0,6% do PIB, em 2001⁴³².

Em terceiro lugar, a ação militar unilateral traz o risco de flexibilizar a proibição do uso da força nas relações internacionais, um dos fundamentos da ordem internacional contemporânea e do sistema das Nações Unidas. A evolução dos métodos e das estratégias militares faz que a guerra não possa mais ser vista como relação bilateral entre os combatentes, em vista tanto de seus riscos, pelo envolvimento de terceiros Estados, como de seus efeitos, em termos econômicos, políticos, humanos. A manutenção da paz e segurança internacionais torna-se o interesse comum mais proeminente da comunidade internacional e a base para a busca de outros interesses⁴³³. O reconhecimento do caráter *erga omnes* da proibição do uso da força é o pressuposto lógico do conceito de segurança coletiva, introduzido na Carta da ONU, e confirma o princípio da igualdade soberana dos Estados, contra o direito do mais forte.

O artigo 2 (4) da Carta da ONU estabelece a proibição do recurso unilateral à força, exceto em caso de legítima defesa. Uma vez que crises humanitárias não constituem “agressão” armada, requisito para a legítima defesa, uma reação bélica unilateral viola norma imperativa de Direito Internacional⁴³⁴. A raiz dessa prática *contra legem* parece estar na disparidade

⁴³⁰ Orford, A. “Muscular Humanitarianism: reading the narratives of the new interventionism”. *In: EJIL*, v. 10, n. 4, 1999. pp. 692-695.

⁴³¹ Cf. Declarações da AGNU sobre a não intervenção em assuntos internos (*e. g.* A/Res 2131 (XX) de 21 de dezembro de 1965 e A/Res 36/103, de 9 de dezembro de 1981).

⁴³² PNUD. *Human Development Report, 2003*. Disponível em <<http://hdr.undp.org>>, acessado em junho de 2004.

⁴³³ Simma, 1997. p. 236-237.

⁴³⁴ Cf., *infra*, capítulo 3.

de poder militar de certas potências em relação às demais e no menor temor de que normas mais “flexíveis” sejam usadas contra seus interesses⁴³⁵.

Assim, não surpreende a tentativa de “ressuscitar” pretensão “direito de intervenção humanitária”, característico de uma época de relações desiguais entre os Estados. Aceitar que determinados países – os de maior poder relativo – possam agir unilateralmente, ou regionalmente, a fim não apenas de apreciar a suposta violação, como também de eleger livremente os meios para reprimi-la, significa retrocesso na evolução do Direito Internacional e grave risco à estabilidade internacional e à harmonia entre os Estados⁴³⁶. A prática internacional evidencia o risco de abusos, a tal ponto que mesmo países que utilizaram, implícita ou explicitamente, tais argumentos são reticentes em reconhecer essa exceção à proscrição geral do uso da força⁴³⁷. A reação internacional mostra forte protesto ao recurso unilateral à ação armada, em desrespeito aos mecanismos previstos na Carta da ONU⁴³⁸.

Os pesos e contrapesos de um sistema multilateral, mesmo que imperfeito, diminuem o risco de que valores comunitários acobertem interesses individuais dos Estados. A disparidade na reação internacional a duas ações quase simultâneas – a ação da OTAN em Kosovo, e a Interfet, no Timor-Leste – mostra que o debate não está em termos de intervenção ou não-intervenção, no caso de graves e maciças violações aos direitos humanos e ao Direito Humanitário. Antes, está sobre os meios utilizados: se unilaterais ou multilaterais, se impositivos ou consensuais, levados a cabo com a cooperação do Estado sujeito à violência doméstica⁴³⁹.

⁴³⁵ Krisch, 2002. p. 334.

⁴³⁶ Bull, 1984. p. 195.

⁴³⁷ Os Estados-membros da OTAN evitaram fundamentar a ação em Kosovo em direito de intervenção humanitária, com a exceção da Holanda, Bélgica e Inglaterra. Cf. Chesterman, 2001. p. 206 a 218. Cf., também, a postura cautelosa adotada na Resolução da Assembleia Parlamentar da OTAN, em 15 de novembro de 1999, sobre a intervenção armada em Kosovo. *In: IRRC*, v. 82, n. 837, 2000. p. 263-264.

⁴³⁸ Declaração do G-77, composto por 133 países, de abril de 2000, rejeitando expressamente tal direito. Disponível em <<http://www.g77.org/Docs>>. Acessado em 15/09/2003. Nações Unidas. A/Res 53/141 (1999).

⁴³⁹ O consentimento, nesses casos, seria obtido após forte pressão internacional, o que, por si, constituiria desrespeito ao princípio da não-intervenção, não fosse a responsabilidade *agravada* do Estado por graves violações ao DIDH e ao DIH, permitindo, e.g., sanções e ameaças que não envolvam o uso da força.

2. UM CONSELHO DE SEGURANÇA HUMANA?

Apesar de impreciso, o termo “segurança humana” parece ganhar reconhecimento crescente à medida que é utilizado em maior número de documentos, debates políticos, declarações oficiais⁴⁴⁰. Visa acrescentar ao conceito de segurança a dimensão da defesa do ser humano. Tal evolução, à primeira vista, parece adequada e mesmo necessária, uma vez que ressalta a importância da proteção de civis em conflitos armados e a adoção de medidas preventivas a fim de evitar a eclosão da violência.

É curioso notar que a doutrina jurídica não confere muita atenção ao termo “segurança” de modo isolado, considerando-o ou sinônimo, ou parte de conceito mais amplo de paz internacional⁴⁴¹. Verdross, por exemplo, considerava que a inclusão da expressão *segurança internacional* como objetivo da ONU buscou ressaltar a necessidade de “paz estável”, segundo a qual o progresso nos campos econômico, social e humanitário seria o melhor modo de evitar novas guerras⁴⁴². Em termos modernos, o vocábulo *segurança* incorporaria, já no mandato original da organização, visão “positiva” de paz, com a realização dos direitos humanos, além da mera ausência de conflitos armados que caracteriza a chamada “paz negativa”.

Qualquer que seja a noção de paz escolhida, ela é almejada, na Carta, de modo pragmático. A fim de não repetir o fracasso de sua antecessora, a nova organização reconheceu o papel das grandes potências na manutenção da paz e da segurança internacionais. O Sistema de Segurança Coletiva confere amplos poderes a um número reduzido Estados, incluindo a capacidade de adotar medidas obrigatórias aos demais Estados-membros e, no caso de cinco países, de vetar quaisquer medidas contra si próprios. Ao contrário de resoluções da AGNU, as resoluções do CSNU não podem ser consideradas representativas dos interesses e valores dos demais Estados-membros. O impacto de suas resoluções para a reinterpretação da Carta é

⁴⁴⁰ Ao que parece, o termo teria sido lançado pelo Governo canadense. Cf. Canada. *Freedom from Fear: Canada's foreign policy for human security*. Ottawa: Department of Foreign Affairs, [199-] Cf., também, o Relatório do SGNU para a Cúpula do Milênio: “*We the peoples: the role of the United Nations in the 21st century*.” (Nações Unidas. A/54/2000). Bruderlein, C. “People’s Security as a New Measure of Global Stability”. In: *IRRC*, v. 83, n. 842, 2001.

⁴⁴¹ Kelsen, 1951. p. 13 e 19. Wolfum, R. “Article 1”. In: *Simma*, 2002. p. 41.

⁴⁴² Verdross, 1955. p. 11.

reduzido, apesar de que possam criar a expectativa de que o órgão aja de modo semelhante em situações futuras. A resolução “genérica” sobre a proteção de civis em conflitos armados (S/Res 1296, de 2000) deve ser entendida nesse sentido, e não como evolução no Direito Internacional na matéria.

No caso da proteção do indivíduo, não cabe argüir exceção de domínio reservado contra ação da ONU, mesmo de caráter preventivo. A antiga inconsistência, percebida pelos primeiros comentadores da Carta, de que a ONU ficaria obrigada a assistir imóvel ao escalonamento de um conflito doméstico até que este chegasse a ameaçar a paz internacional⁴⁴³, está superada pela evolução nos campos do DIDH e do DIH. A resposta da organização, contudo, deve ser progressiva, pois deve respeitar o princípio geral de resolução pacífica de conflitos e situações (art. 2 § 3º da Carta), o que significa ação mais efetiva em questões internas que possam *vir a ameaçar* a paz internacional. A ênfase de diversos Estados na importância da diplomacia preventiva reflete essa tendência⁴⁴⁴. A prevenção não tem caráter coercivo e depende da cooperação das partes, sem excluir ações sob o Capítulo VI, como o recurso a missões de investigação dos fatos⁴⁴⁵. Além disso, mesmo agindo sob o Capítulo VII, a opção militar deve permanecer a última opção, o que se coaduna com a Carta e com regime legal que busca minimizar as oportunidades de recurso às armas pelos Estados. O artigo 41, sobre sanções, deve ser o centro do Sistema de Segurança Coletiva⁴⁴⁶.

O envolvimento do CSNU em conflitos domésticos, em particular, é assegurado por três motivos. Primeiro, caso tenham efeitos transfronteiriços, a prática da organização cedo reconheceu que podem ameaçar a paz e a segurança internacionais, pelo risco de envolvimento de outros Estados. Segundo, caso os efeitos não ultrapassem as fronteiras, o

⁴⁴³ Cf. Arangio-Ruiz, 1992. pp. 410-414.

⁴⁴⁴ Nações Unidas. A/Res 43/51, A/Res 51/219, A/Res 55/2 (Declaração do Milênio). Cf., também, o Relatório do SGNU sobre a Prevenção de Conflitos Armados (A/55/985 – S/2001/574). Nolte, G. “Article 2 (7)”. In: Simma, 2002. p. 164-167.

⁴⁴⁵ Artigo 34 da Carta. Cf., também, A/Res 46/59 (*Declaration on Fact-finding by the United Nations in the Field of International Peace and Security*).

⁴⁴⁶ Conforti, 1991. Franck, 1994. pp. 270-275. Brownlie, 1963. p. 335.

que é duvidoso tendo em vista o fenômeno dos refugiados, o fato de envolverem ameaças ou violações aos direitos humanos assegura a competência da organização e do Conselho sob o Capítulo VI da Carta, mesmo que a paz internacional não esteja *imediatamente* ameaçada⁴⁴⁷. Terceiro, caso considere que a situação chegue a ameaçar a paz e a segurança internacionais, o CSNU, sob o Capítulo VII da Carta, pode agir frente a questões domésticas, independentemente do consentimento do Estado⁴⁴⁸.

Em uma série de resoluções na década de 1990, o CSNU invocou seus poderes coercivos em situações nas quais os efeitos transfronteiriços do conflito interno não parecem ter sido o fator determinante para a decisão. Para isso, utilizou-se de *ficção jurídica* de modo a considerar violações maciças e sistemáticas do DIDH e do DIH como ameaça à paz e à segurança internacionais⁴⁴⁹. A crise humanitária, decorrente do conflito doméstico, seria a razão para a ação coerciva multilateral. A fim de avaliar a legalidade dessa suposta expansão do mandato do Conselho, cabe ter em mente algumas lições retiradas do estudo de sua prática no pós-Guerra Fria.

Primeiro, é necessário diferenciar, claramente, as operações tradicionais de manutenção de paz, cuja imparcialidade garante a segurança de seu pessoal e o desempenho de seu mandato, de operações de imposição de paz, que necessitam de logística, mandatos e regras de engajamento específicos⁴⁵⁰. Uma operação militar, conduzida sem o consentimento do Estado, impossibilita ação humanitária de caráter neutro e imparcial a cargo das Nações Unidas.

Segundo, uma vez que a ONU não possui a logística necessária para ações impositivas, a organização torna-se dependente da oferta de países “interessados e capazes”, tendo como resultado resoluções “pré-fabricadas”, conforme a proposta feita por Estados-membros. Essa *delegação* de poderes

⁴⁴⁷ O artigo 33 da Carta fundamenta a ação do Conselho em disputas (e situações) “que *possam vir a constituir uma ameaça* à paz e à segurança internacionais” (grifos do autor). Esse critério é amplo e inclui situações de graves ameaças aos direitos humanos (ver *infra*).

⁴⁴⁸ Artigo 2 (7), *in fine*. Cf., *supra*, capítulo 3.

⁴⁴⁹ Sobre o recurso a ficções no Direito Internacional, cf. Cançado Trindade, 2002(c). pp. 165-184.

⁴⁵⁰ Higgins, R. “Peace and Security Achievements and Failures”. In: *EJIL*, v. 6, n. 3, 1995. pp. 456-462. Cf., também, Nações Unidas. Brahimi Report, p. ix e x e S/Res 1327 (2000).

pelo CSNU favorece a inconsistência de suas decisões e arrisca conferir-lhe caráter legitimador de políticas nacionais, em detrimento da importância substantiva de seus debates⁴⁵¹.

Terceiro, a inconstância da prática do Conselho frente a tragédias humanitárias - e a reação dúbia dos demais Estados nos casos em que agiu - impede a cristalização de nova interpretação da Carta na matéria. Apesar de a amplitude do conceito de “ameaça à paz e à segurança internacionais”, do artigo 39, permitir que graves violações ao DIDH e ao DIH sejam utilizadas como justificativa para o exercício de seus poderes, uma ameaça à paz deve continuar a exigir o risco de recurso à força armada em escala considerável além de fronteiras nacionais. Os casos estudados demonstram que catástrofes humanitárias não são isoladas de repercussões transfronteiriças, e algumas intervenções, como a da OTAN em Kosovo, evidenciam o risco de conflito internacional, já que países podem utilizar unilateralmente razões humanitárias (*contra legem*) para recorrer à ação armada.

Mesmo que a crise humanitária esteja por trás da decisão coletiva, a opção de considerá-la *justificativa legal* para a ação multilateral - como pré-determinar um padrão de violações ao *jus in bello* que, automaticamente, dê ensejo ao Capítulo VII da Carta - deve ser vista com cautela. Ao admitir a eventualidade do *jus ad bellum* nessas situações, tal medida reconhece a adequação da ação bélica para proteger o indivíduo e fortalece a expectativa de recorrer à força armada em tais casos. Acabaria por expandir as exceções legais à proscrição geral do uso da força, uma vez que torna insustentável negar a possibilidade de intervenção armada unilateral no caso de divergência no Conselho, seja sobre o grau de envolvimento internacional na questão - como a modalidade de sanções, a dimensão da operação militar, o mandato das tropas -, seja no evento de incapacidade de angariar forças militares nacionais que ajam sob os limites impostos pela autorização coletiva.

Quarto, a prática do CSNU demonstra que, mesmo diante de graves violações ao *jus in bello*, nada garante seu envolvimento na questão. Há, ao

⁴⁵¹ Higgins, 2001. pp. 254-257. Fassbender, B. “Uncertain Steps into a Post-Cold War World”. In: *EJIL*, v. 13, n. 1, 2002. p. 297. Chesterman, 2001. pp. 180-183.

que parece, “emergências humanitárias esquecidas⁴⁵²”. Nos casos de Ruanda e do Zaire, por exemplo, houve claro desinteresse em engajar-se de modo eficaz. Mesmo livre da competição ideológica da Guerra Fria, o Conselho permanece refém de “aritmética do mínimo denominador comum”: as diferenças entre seus membros fazem que a ação coletiva venha tarde, falte força e enfoque tarefas “neutras”, como ações de caráter humanitário, que não visam resolver o conflito, mas mitigar seus efeitos.⁴⁵³

Quinto, o estudo demonstra a relevância do consentimento do país-alvo da operação, seja para garantir a aprovação pelos demais membros da comunidade internacional, seja para favorecer a eficácia da missão. Os casos em que o CSNU agiu *contra* o interesse das partes em conflito levaram à divisão na votação e a alegações de parcialidade relacionadas à exceção de domínio reservado. Esse compromisso tem caráter político, uma vez que o consentimento do Estado é juridicamente irrelevante nos termos do Capítulo VII da Carta.

A cooperação do Estado evita o risco de aplicação discriminatória do *jus in bello*. Assegura que a força armada não se envolva no debate quanto à legitimidade das causas em combate, a fim de lidar apenas com as *conseqüências* da violência e proteger - de modo neutro e imparcial - a distribuição da assistência humanitária. O consentimento permite o recurso a operações de manutenção de paz (*peacekeeping*), com uso limitado da força, que não devem excluir, necessariamente, certos poderes com base no Capítulo VII.

Essa neutralidade perde sentido no caso de o conflito doméstico demonstrar empenho - seja do governo, seja de forças dissidentes - em atacar não-combatentes. A ajuda a civis e *hors de combat* choca-se com a política adotada. Frente a um Estado sem interesse ou sem capacidade de cessar violações flagrantes, amplas e sistemáticas ao DIDH e ao DIH, que se mantenha contrário ao apoio internacional, o CSNU deve agir decisivamente de modo a lidar com as *causas* do conflito, como, e.g., a política estatal e, em casos extremos, o próprio governo homicida. Apesar

⁴⁵² Cf. o Relatório do SGNU “*Strengthening the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations*” (A/58/89 – E/2003/85), de junho de 2003.

⁴⁵³ Wedgwood, 2000. p. 351-352.

do maior desafio logístico e da difícil questão moral de retroceder no socorro emergencial, ao menos até que se garanta certa segurança no território, torna-se necessário impor a paz (*peace-enforcement*). A eventualidade, em última circunstância, da ação sob o Capítulo VII pode ser valiosa para assegurar a cooperação de um país recalcitrante. Ao mesmo tempo, evidencia a urgência de divisar claramente a ação assistencial da operação militar, de modo a não acarretar proteção humanitária discriminatória entre os beligerantes.

É necessário que o Conselho aja de modo coercivo em situações extremas, uma vez que não há mecanismos institucionais mais adequados para assegurar o respeito à dignidade humana em tais casos. Na maior parte das situações, a decisão deve ter por base o risco à paz internacional. No evento excepcional de tragédia humanitária exclusivamente doméstica, sua atuação deve ser julgada à luz dos Princípios e Objetivos da Carta, em vez de questionada em termos formais⁴⁵⁴. O princípio da igualdade soberana dos Estados-membros (art. 2 § 1), e.g., opõe-se à interpretação que amplie formalmente a competência do CSNU, que significaria estender a desigualdade de poder da ONU para outras áreas do Direito Internacional⁴⁵⁵.

As Nações Unidas têm como objetivo prevenir a guerra, e não regular sua condução⁴⁵⁶. A organização está estruturada para que a promoção dos direitos humanos, apesar de constituir uma de suas finalidades, seja subsidiária ao objetivo de evitar a guerra e o uso da força⁴⁵⁷. Interpretação extensiva do Capítulo VII - que ponha o foco no indivíduo sem balancear suas repercussões no conjunto da Carta - acabará por repercutir em outras normas codificadas nesse instrumento, como o Capítulo VIII, sobre organizações regionais, ou o artigo 51, dando margem à perspectiva de recorrer-se à legítima defesa coletiva contra *ataques armados* de um governo

⁴⁵⁴ Schachter, 1964. pp. 196-200. A despeito da aparente “transnacionalização” da violência contemporânea, não se pode excluir, *ex hypothesi*, a eventualidade de uma crise humanitária que efetivamente não ameace a paz internacional e que se desenrole no território de um Estado contrário a qualquer assistência externa às vítimas, como parece ter sido o caso timorense. Eventual ilegalidade formal da decisão do CSNU nesses casos será perdoada em vista do objetivo maior de proteger as vítimas.

⁴⁵⁵ Brownlie, 1997. p. 689. Arango-Ruiz, G. “The ‘Federal Analogy’ and UN Charter Interpretation”. *In: EJIL*, v. 8, n. 1, 1997. Cf. Cançado Trindade, 2002(c). p. 127.

⁴⁵⁶ Art. 1 (1) da Carta das Nações Unidas.

⁴⁵⁷ Henkin, 1990. pp. 127-143 e p. 176-177. Charney, 1999, pp. 834-841.

contra sua população⁴⁵⁸. O conceito “segurança humana” parece sugerir que “instituições globais, *regionais e bilaterais* estejam equipadas para defender e aplicar coercivamente (*enforce*) os padrões [humanitários universais]”⁴⁵⁹.

A inclusão da proteção do ser humano ao mandato do Conselho de Segurança traz consigo redefinição de seu papel na comunidade internacional, em direção à maior institucionalização da reação internacional no evento de graves violações a interesses comuns dos Estados. Essa questão atinge não apenas a proscricção do uso da força e o princípio da não-intervenção, mas também a igualdade soberana dos Estados. Assim, deve envolver, necessariamente, a discussão da estrutura, dos procedimentos e do controle do CSNU. Reforma em sua composição, a fim de aumentar sua representatividade internacional, por exemplo, favoreceria a expansão de poderes.

O cerne do debate está na perspectiva de que o Conselho garanta o respeito a direitos assegurados por normas internacionais. Com efeito, a dicotomia entre *jus in bello* e *jus ad bellum*, vista sob outro ângulo, antepõe o direito de responsabilidade internacional do Estado, de um lado, à estrutura normativa da Carta, de outro. Apesar da aproximação entre os dois, como mostram as discussões na CDI que levaram ao projeto de codificação da responsabilidade internacional do Estado, eles não se confundem, uma vez que têm objetivos e procedimentos distintos⁴⁶⁰. O Conselho não exerce poderes judiciais, mas atua como policial: sua ação está voltada a pôr fim à ameaça (coação), e não a punir a violação de obrigação internacional (responsabilidade)⁴⁶¹. A atuação do CSNU move-se pela noção de urgência e não se baseia em competência em matéria do direito do indivíduo, mas na manutenção da paz internacional, o que não corresponde à defesa da ordem pública mundial⁴⁶².

⁴⁵⁸ Wedgwood, 2000. p. 356. A despeito de que o artigo 51 da Carta estipule que o ataque deve ser contra “um membro” da ONU.

⁴⁵⁹ Canada, [199-]. p. 1 (grifos do autor).

⁴⁶⁰ Klein, P. “Responsibility for Serious Breaches of Obligations Deriving from Peremptory Norms of International Law and United Nations Law”. In: *EJIL*, v. 13, n. 5, 1999. Pellet, 2000. p. 387. Crawford, J. *Op. cit.* pp. 74-76.

⁴⁶¹ Higgins, 2001. pp. 166-168.

⁴⁶² O fato de haver relação direta da reação do CSNU a um ato de *agressão* – modalidade de grave violação a norma imperativa – explica, em parte, a confusão sobre seu mandato.

Os poderes de veto do Conselho fazem que qualquer violação cometida por um membro permanente - ou por um de seus aliados estratégicos - esteja excluída de apreciação sob o Capítulo VII. A justiça seria, na melhor das hipóteses, parcial. Emenda à Carta ou compromisso entre os membros permanentes de não se utilizarem dessa prerrogativa diante de graves violações à dignidade humana seriam evoluções positivas, já que o veto perde sentido frente a questões que, por definição, não afetam “diretamente” terceiros Estados.

A maior dificuldade em aceitar tal papel para o CSNU está na própria discricionariedade que possui a fim de decidir haver ou não “ameaça à paz e à segurança internacionais”. A natureza mutável do cometimento do Conselho à defesa de interesses coletivos – como as divergências no tratamento de questões como Ruanda, Kosovo, Chechênia e Timor-Leste, ou a postura do CSNU frente à situação nos territórios palestinos ocupados *vis-à-vis* à IV Convenção de Genebra de 1949 - limita a perspectiva de considerá-lo mecanismo ideal para lidar com graves violações de normas básicas do DIH e do DIDH⁴⁶³.

Em 1945, a Conferência de São Francisco excluiu qualquer menção ao Direito Internacional do mandato coercivo da organização. O Conselho é um órgão político, e suas decisões não são tomadas por justificativas legais, mesmo que pesem na decisão. Seu procedimento não prevê qualquer cláusula de “devido processo legal⁴⁶⁴”. Ao buscar se adequar às demandas do pós-Guerra Fria, o CSNU toma decisões sobre padrões normativos da comunidade internacional, como o respeito ao DIDH e ao DIH, em ações que respondem, sem previsão legal, à expectativa de justiça internacional. Uma vez que assume, em vista das circunstâncias, funções judiciais, cabe desenvolver mecanismos de responsabilidade (*accountability*) correspondentes, prévios ou *ex post facto*.

⁴⁶³ Dupuy, P.M. “A General Stocktaking of the Connections between the Multilateral Dimension of Obligations and Codification of the Law of Responsibility”. *In: EJIL*, v. 13, n. 05, 2002. p. 1068. Klein, 1999. Roberts, Adam. “Humanitarian Issues and Agencies as Triggers for International Military Action”. *In: IJIR*, n. 839, 2000.

⁴⁶⁴ Por exemplo, “o tratamento – ou não tratamento – da visão líbia em conexão com a adoção da Resolução 731, em janeiro de 1992, que efetivamente determinou a culpa da Líbia de apoiar o terrorismo, não observou os mínimos padrões de justiça procedimental”. Koskenniemi, 1995.

Além da necessidade de maior transparência, há propostas tanto no sentido de criar pré-requisito à ação do Conselho, com a determinação da existência de graves violações a normas de proteção do ser humano (pela CIJ, pelo TPI, ou mesmo pela AGNU), como de painéis de avaliação da prática do CSNU, para que possa responder por suas ações ou inações⁴⁶⁵. Em particular, deliberações da CIJ sobre a legalidade de operações com base no Capítulo VII poderiam clarificar os limites e as condições para o exercício dos poderes coercivos da organização, conferindo-lhe maior previsibilidade.

A expansão da competência do CSNU deve restringir sua discricionariedade frente a tragédias humanitárias e dotá-lo de meios que permitam, caso necessário, lidar com as *causas* da violência, e não apenas com seus *efeitos*. Essas dificuldades estão vinculadas à ausência de capacidade militar autônoma da organização, o que a torna dependente da boa-vontade dos Estados-membros. Mesmo que improváveis, os acordos sob o artigo 43 da Carta, ou outros sistemas similares, são essenciais à credibilidade e à razoabilidade da prática do Conselho.

De qualquer modo, com ou sem reforma, a autorização para a ação militar a fim de proteger a dignidade humana deve permanecer excepcional, nem que seja para evitar o risco de encorajar sedições, na expectativa de intervenção posterior da comunidade internacional. O foco dos poderes do CSNU deve permanecer em uma “paz negativa”, de caráter interestatal. A opção contrária - a expectativa de que atuasse com base em noção “positiva” de paz - é irrealista, pois, além de atribuir responsabilidade incompatível com a falta de tropas à disposição do Conselho, desconsidera a inadequação da força armada para implementar normas de proteção do ser humano. Embora tal solução não seja satisfatória, pois não pode assegurar, ao menos em termos formais, reação adequada a todas as catástrofes humanitárias dentro de fronteiras nacionais, resguarda a distinção de competências entre a AGNU e o CSNU e favorece enfoque *preventivo* do sistema de proteção internacional do indivíduo, que englobe a totalidade dos direitos humanos a longo-prazo.

⁴⁶⁵ Chinkin, C. “The State that Acts Alone”. *In: EJIL*, v. 11, n. 1, 2000. p. 40-41. Krisch, 2002. p. 328-329.

O CSNU não é o “braço secular da comunidade internacional⁴⁶⁶”. O próprio conceito de segurança coletiva não está isento de incertezas. Uma de suas premissas, a de que os governos iriam à guerra por princípios abstratos, como a paz e a segurança internacionais, desconsidera a natureza descentralizada do processo de decisões políticas, a cargo de Estados nacionais. No caso de graves violações à dignidade humana, a reação multilateral é certamente precária. No que tange ao genocídio, por exemplo, o compromisso internacional de “Nunca Mais”, expresso em Nuremberg, esbarrou - no Cambódia, na Bósnia, em Ruanda - na ausência de interesse geopolítico dos demais Estados⁴⁶⁷. Os anos 90 foram marcados tanto pela ação como pela inação do Conselho frente a tragédias humanitárias, em plena década do Direito Internacional⁴⁶⁸.

A questão não é buscar alternativas para a ação do CSNU, por meio da “militarização” do *jus in bello*, que vai contra o caráter preventivo desse campo jurídico e abre justificativa para ações armadas unilaterais. O direito soberano à guerra, de Clausewitz, é antagônico aos esforços da Cruz Vermelha e de outras organizações, e não complementar. Cumpre garantir que o Conselho de Segurança atue de modo persistente diante de ameaças à paz internacional, em ações preventivas que visem a garantir a cooperação das partes em conflito. Além de lembrar os membros do CSNU das obrigações assumidas no campo da proteção do indivíduo, a ratificação universal dos instrumentos fundamentais do DIH e do DIDH deve ser acompanhada de reforma da estrutura institucional existente, de modo a promover maior previsibilidade e legitimidade da reação internacional perante catástrofes humanitárias, sem, entretanto, confundir seu campo de ação e desvirtuar os princípios que regem a assistência às vítimas. A inação da ONU, em casos que “chocam a consciência da humanidade”, acaba por flexibilizar a proibição da força nas relações internacionais, já que Estados encontram argumentos para agir unilateralmente sob a roupagem de interesses comuns, em detrimento tanto da paz internacional, como dos objetivos propugnados.

⁴⁶⁶ Klein, 1999. p. 1253.

⁴⁶⁷ Falk, R. “The Challenge of Genocide”. In Dunne, T. et Wheeler, N. *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University, 2001. pp. 182-188.

⁴⁶⁸ Nações Unidas. A/Res 44/23 (1989).

BIBLIOGRAFIA

ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de Direito Internacional Público*. 2. ed. Rio de Janeiro: MRE, 1956.

ALBUQUERQUE MELLO, Celso de. *Direitos humanos e conflitos armados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

ALLAN, Tony (ed.). “Poderes da Coroa”. *Série História em Revista*. v. 15. Rio de Janeiro: Abril Livros, 1992.

ALLAND, Denis. “Countermeasures of General Interest”. In: *European Journal of International Law*. v. 13, n. 5. Londres: Oxford University Press, 2002.

ALVAREZ, José. “Les Nations Unies et le Droit International Humanitaire: actes du Colloque International à l’occasion du 50e anniversaire de l’ONU”. In: *European Journal of International Law*. v. 10, n. 2. Londres: Oxford University Press, 1999.

_____. Multilateralism and its Discontents. In: *European Journal of International Law*. v. 11, n. 2. Londres: Oxford University Press, 2000.

AMARAL JÚNIOR, Alberto. *O Direito à Assistência Humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ARANGIO-RUIZ, Gaetano. “Le Domaine Réservé: l’organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne”. In: *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, Tomo 225 (1990, VI). Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

_____. “The ‘Federal Analogy’ and the UN Charter Interpretation: a crucial issue”. In: *European Journal of International Law*. v. 8, n. 1. Londres: Oxford University Press, 1997.

AYALA, Baltazar. *De Jure et Officiis Bellicis et Disciplina Militari, Libro III*. Bate, J. Pawley (trad.). Washington: Carnegie Institution, 1912. Tomo II.

AZNAR-GÓMEZ, Mariano. “A Decade of Human Rights Protection by the UN Security Council: a sketch of deregulation?” *In: European Journal of International Law*. v. 13, n. 1. Londres: Oxford University Press, 2002.

BADIE, Bertrand. *Droit de l’Homme et Diplomatie: entre éthique et volonté de puissance*. Paris: Fayard, 2002.

BAPTISTA, Luiz Olavo et FONSECA JÚNIOR, Franco da. *O Direito Internacional no Terceiro Milênio: estudos em homenagem ao professor Vicente Marotta Rangel*. São Paulo: LTr, 1998.

BEDJAOUI, Mohammed (ed.). *International Law: achievements and prospects*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1991.

BENNOUNE, Karima. “‘Sovereignty vs. Suffering’? Re-examinig sovereignty and human rights through the lens of Iraq”. *In: European Journal of International Law*. v. 13, n. 1. Londres: Oxford University Press, 2002.

BENVENUTI, Paolo. The ICTY Prosecutor and the Review of the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia. *In: European Journal of International Law*. v. 12, n. 3. Londres: Oxford University Press, 2001.

BETTATI, Mario. “Un Droit D’Ingérence?” *In: Revue General de Droit International Public*. Tomo 95, n. 3. Paris: Pedone, 1991.

BIANCHI, Andrea. “Ad-Hocism and the Rule of the Law”. *In: European Journal of International Law*. v. 13, n. 1. Londres: Oxford University Press, 2002.

BLOKKER, Niels. “Is the Authorisation Authorised: Powers and practice of the UN Security Council to authorize the use of force by ‘colations of the able and willing’”. *In: European Journal of International Law*. v. 11, n. 3. Londres: Oxford University Press, 2000.

BLONDEL, Jean-Luc. “L’Humanitaire appartient-il à tout le monde?” *In: International Review of the Red Cross*. v. 82, n. 838. Genebra: CICV, 2000.

BLUNTSCHLI. *Le Droit International Codifié*. Paris: Guillaumin, 1895.

BRASIL. *Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, na abertura do debate geral da 54ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas (mimeo)*.

_____. *Informações da DNU sobre Ação Humanitária e Direito de Ingerência*, de 26/06/2000 (mimeo).

_____. *Audiência Pública do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (parte 2)*, em 23/04/2003. Disponível em <<http://www.mre.gov.br/>>, acessado em 25/07/2003.

BRIERLY, James. *Direito Internacional*. 3. ed., Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1972.

BROWNLIE, Ian. *International Law and the Use of Force by States*. Oxford: Clarendon Press, 1963.

_____. *Principles of Public International Law*. 5. ed., Oxford: Clarendon Press, 1998.

BRUDERLEIN, Claude. “People’s Security as a New Measure of Global Stability”. *In: International Review of the Red Cross*. v. 83, n. 842. Genebra: CICV, 2001.

BUGNION, François. “Guerre juste, guerre d’agression et droit international humanitaire”. *In: International Review of the Red Cross*. v. 84, n. 847. Genebra: CICV, 2002.

BULL, Hedley. *Intervention in World Politics*. Oxford: Clarendon Press, 1984.

_____. *A Sociedade Anárquica*. São Paulo: IPRI/Editora Universidade de Brasília, 2002.

BYERS, Michael. *Custom, Power and the Power of Rules*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. “The Shifting Foundations of International Law: a decade of forceful measures against Iraq”. In: *European Journal of International Law*. v. 13, n. 1. Londres: Oxford University Press, 2002.

CANADÁ. *Freedom From Fear: Canada’s foreign policy for human security*. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade, [199-].

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

_____. *Direito das Organizações Internacionais*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002 (a).

_____. “O Direito e os Limites da Força”. In: *Revista Fonte*. n. 51. Fortaleza: Procuradoria Geral do Estado do Ceará, 2002 (b).

_____. *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação (Ensaio, 1976-2001)*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2002 (c).

_____. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. v. 1, 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2003.

CANDEAS, Alessandro. “Intervenção Humanitária e Grupo do Rio: entre a defesa da soberania e a ruptura da tradição jurídico-política regional. Brasília”: Secretaria de Planejamento Diplomático, outubro de 2000. *Mimeo*.

CARDOSO, Afonso. *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1998.

CARON, David. “The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council”. In: *American Journal of International Law*. v. 87, n. 4. Linthicum: Cadmus Professional Communications, 1993.

CARR, Edward H. *Vinte Anos de Crise (1919 – 1939): uma introdução ao estudo das Relações Internacionais*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília/IPRI, 2001.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. “Reflections on the Existence of a Hierarchy of Norms in International Law”. In: *European Journal of International Law*. v. 8, n. 4. Londres: Oxford University Press, 1997.

CASSESE, Antonio. *International Law in a Divided World*. Oxford: Clarendon Press, 1986.

_____. *Self-Determination of Peoples: a legal reappraisal*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_____. “*Ex Iniuria Ius Oritur*: Are we moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?” In: *European Journal of International Law*. v. 10, n. 1. Londres: Oxford University Press, 1999.

_____. “A Follow-Up: forcible humanitarian countermeasures and *opinio necessitates*”. In: *European Journal of International Law*. v. 10, n. 4. Londres: Oxford University Press, 1999.

_____. *International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

CASTAÑEDA, Jorge. *El Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas*. México: Colégio de México, 1967.

CHANDLER, David. *From Kosovo to Kabul: human rights and international intervention*. Londres: Pluto Press, 2002.

CHARNEY, Jonathan. “The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council”. In: *American Journal of International Law*. v. 87, n. 4. Linthicum: Cadmus Professional Communications, outubro de 1993.

_____. “Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo”. In: *American Journal of International Law*. v. 93, n. 4. Linthicum: Cadmus Professional Communications, outubro de 1999.

CHATELET, François *et al.* *Dictionnaire des Oeuvres Politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986.

CHAZOURNES, Laurence. *et* CONDORELLI, Luigi. “Common Article 1 of the Geneva Convention Revisited: protecting collective interests”. In: *International Review of the Red Cross*. v. 82, n. 837. Genebra: CICV, 2000.

CHESTERMAN, Simon. *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

CHETAIL, Vincent. “The Contribution of the International Court of Justice to International Humanitarian Law”. In: *International Review of the Red Cross*. v. 85, n. 850. Genebra: CICV, 2003.

CHINKIN, Christine. “Kosovo: a ‘good’ or a ‘bad’ war?”. In: *American Journal of International Law*. v. 93, n. 4. Linthicum: Cadmus Professional Communications, 1999.

_____. “The State that Acts Alone: bully, good samaritan or iconoclast?”. In: *European Journal of International Law*. v. 11, n. 1. Londres: Oxford University Press, 2000.

COMBACAU, Jean. *Le Pouvoir de Sanction de l’ONU: étude théorique de la coercition non militaire*. Paris: Pedone, 1974.

COMISSÃO INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949*. Genebra: CICV, 1992.

_____. *Comentários às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949*. Disponível em <<http://www.icrc.org>>, acessado em 2003/4.

_____. *Comentários ao Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949*. Disponível em <<http://www.icrc.org>>, acessado em 2003/4.

_____. *Comentários ao Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949*. Disponível em <<http://www.icrc.org>>, acessado em 2003/4.

CONFORTI, Benedetto. “Non-Coercive Sanctions in the United Nations Charter: some lessons from the Gulf War”. In: *European Journal of International Law*. v. 2, n. 2. Londres: Oxford University Press, 1991.

CONSIGLI, José *et* VALLADARES, Gabriel. “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Derecho Internacional Humanitario”, 1998. Disponível em <<http://www.icrc.org>>, acessado em 16/06/03.

CUNHA, João Solano da. *A Questão de Timor-Leste: origens e evolução*. Brasília: FUNAG, 2001.

CORTEN, Olivier. *et* KLEIN, Pierre. “L’Autorisation de Recourir à la Force à des Fins Humanitaires: droit d’ingérence ou retour aux sources?” In: *European Journal of International Law*. v. 4, n. 4. Londres: Oxford University Press, 1993.

CRAWFORD, James. *The International Law Commission’s Articles on State Responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

DE VISSCHER, Charles. *Theory and Reality in Public International Law*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1968.

DREW, Catriona. “The East Timor Story: international law on trial”. In: *European Journal of International Law*. v. 12, n. 4. Londres: Oxford University Press, 2001.

DUNNE, TIM *et* WHEELER, Nicholas. *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

DUPUY, Pierre-Marie. “Securité Collective et Organisation de la Paix”. In: *Revue Générale de Droit International Public*. Tomo 97, no. 3. Paris: Pedone, 1993.

_____. “The Place and Role of Unilateralism in Contemporary International Law”. In: *European Journal of International Law*. v. 11, n. 1. Londres: Oxford University Press, 2000.

_____. “General Stocktaking of the Connections between the Multilateral Dimension of Obligations and Codification of the Law of Responsibility”. In: *European Journal of International Law*. v. 13, n. 5. Londres: Oxford University Press, 2002.

DUPUY, René-Jean (ed.). *Le Développement du Rôle du Conseil de Sécurité: peace-keeping et peace-building*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993.

FALK, Richard. “Kosovo, World Order, and the Future of International Law”. In: *American Journal of International Law*. v. 93, n. 4. Linthicum: Cadmus Professional Communications, 1999.

FASSBENDER, Bardo. “*Quis Judicabit?* The Security Council, its Powers and its Legal Control”. In: *European Journal of International Law*. v. 11, n. 1. Londres: Oxford University Press, 2000.

_____. “Uncertain Steps into a Post-Cold War World: the role and functioning of the UN Security Council after a decade of measures against Iraq”. In: *European Journal of International Law*. v. 13, n. 1, Londres, Oxford University Press, 2002.

FONSECA JÚNIOR, Gelson et CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de. *Temas de Política Externa II*. v. 1. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. et BELLI, Benoni. “Novos Desafios das Nações Unidas: prevenção de conflitos e agenda social”. In: *Revista Política Externa*. v. 10, n. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FONTOURA, Paulo Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

FORSTER, Jacques. “Intervención Humanitaria y Derecho Internacional Humanitario”: discurso inaugural del noveno seminario anual de DIH para diplomáticos acreditados en las Naciones Unidas, 09/03/2000. Disponível em <<http://www.icrc.org>>, acessado em 16/06/03.

FRANCK, Thomas. “Fairness in the International Legal and Institutional System”. In: *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, Tomo 240 (1993, III). Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

_____. “Lessons of Kosovo”. In: *American Journal of International Law*. v. 93, n. 04. Linthicum: Cadmus Professional Communications, 1999.

FRANCK, Thomas *et* RODLEY, Nigel. “After Bangladesh: the law of humanitarian intervention by military force”. In: *American Journal of International Law*. v. 67, n. 2. Linthicum: Cadmus Professional Communications, 1973.

FROWEIN, Jochen “Reactions by not Directly Affected States to Breaches of Public International Law”. In: *Recueil des Cours*. Tomo 248 (1994, IV). Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

GAJA, Giorgio. “*Jus cogens* Beyond the Vienna Convention”. In: *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, Tomo 172 (1981, III). Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1982.

_____. “Reflexions sur le Role du Conseil de Sécurité dans le Nouvel Ordre Mondial: a propos des rapports entre maintien de la paix et crimes internationaux des Etats”. In: *Revue Générale de Droit International Public*. Tomo 97, v. 2. Paris: Pedone, 1993.

_____. “Should all References to International Crimes Disappear from the ILC Draft Articles on State Responsibility?” In: *European Journal of International Law*. v. 10, n. 2. Londres: Oxford University Press, 1999.

GARCIA, Engênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919 – 1926)*. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

GASSNER, Hans Petter. “The United Nations and International Humanitarian Law: The International Committee of the Red Cross and the United Nations involvement in the implementation of international humanitarian law”, 1995. Disponível em <<http://www.icrc.org>>, acessado em 15/09/2003.

GAZZINI, Tarcisio. “NATO Coercive Military Activities in the Yugoslav Crisis (1992 – 1999)”. In: *European Journal of International Law*. v. 12, n. 3. Londres: Oxford University Press, 2001.

GERSON, Allan. “Multilateralism à la Carte: the consequences of unilateral ‘pick and pay’ Approaches”. In: *European Journal of International Law*. v. 11, n. 1. Londres: Oxford University Press, 2000.

GNAEDINGER, Angelo. “The Protection of Civilians in Armed Conflict”, 2002. Disponível em <<http://www.icrc.org>>, acessado em 15/09/2003.

GOWLLAND-DEBBAS, Vera. “The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance”. In: *European Journal of International Law*. v. 11, n. 2. Londres: Oxford University Press, 2000.

GRAY, Christine. “From Unity to Polarization: international law and the use of force against Iraq”. In: *European Journal of International Law*. v. 13, n. 1. Londres: Oxford University Press, 2002.

_____. “The Use and Abuse of the International Court of Justice: cases concerning the use of force after Nicaragua”. In: *European Journal of International Law*. v. 14, n. 5. Londres: Oxford University Press, 2003.

GREEN, L. C. *The Contemporary Law of Armed Conflict*. Manchester: Manchester University Press, 1996.

GREENWOOD, Christopher. “International Law and the NATO Intervention in Kosovo”. In: *International and Comparative Law Quarterly*. v. 49, n. 4. Oxford: Oxford University Press. 2000.

GROSSRIEDER, Paul. “Protecting the Protectors”. Declaração Oficial do Diretor de Assuntos Gerais do CICV às Nações Unidas, 15º Seminário Anual para Diplomatas sobre o Direito Internacional Humanitário, em 28 de janeiro de 1998. Disponível em <<http://www.icrc.org>>, acessado em 29/09/2003.

GROTIUS, Hugo. *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*; Torrubiano Ripoll, J. (trad.). Madrid: Editorial Reus, 1925. Tomo III.

GRUPO DOS 77. *Declaração da Reunião de Havana, Cuba, 10 a 14 de abril de 2000*. Disponível em <http://www.g77.org/Docs/Declaration_G77_Summit.htm>. Acessado em 15 de setembro de 2003.

HADDEN, Tom et HARVEY, Colin J. “The Law of Internal Crisis and Conflict”. In: *International Review of the Red Cross*. v. 81, n. 833. Genebra: CICV, 1999.

HENCKAERTS, Jean-Marie. "Study on Customary Rules of International Humanitarian Law". In: *International Review of the Red Cross*. v. 81, n. 835. Geneva: CICV, 1999.

HENKIN, Louis. "International Law: politics, values and functions". In: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, Tomo 216 (1989, IV). Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1990.

_____. "Kosovo and the Law of 'Humanitarian Intervention'". In: *American Journal of International Law*. v. 93, n. 4. Linthicum: Cadmus Professional Communications, 1999.

HERNDL, Kurt. "Reflections on the Role, Functions and Procedures of the Security Council of the United Nations". In: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, Tomo 206 (1987, VI). Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

HERRMANN, Irène. et PALMIERI, Daniel. "Les Nouveaux Conflicts: une modernité archaïque?" In: *International Review of the Red Cross*. v. 85, n. 849. Geneva: CICV, 2003.

HIGGINS, Rosalyn. *The Development of the International Law Through the Political Organs of the United Nations*. Londres: Oxford University Press, 1963.

_____. "The Place of International Law in the Settlement of Disputes by the Security Council". In: *American Journal of International Law*. v. 64, n. 1. Linthicum: Cadmus Professional Communications, 1970.

_____. "Peace and Security Achievements and Failures". In: *European Journal of International Law*. v. 69, n. 3. Londres: Oxford University Press, 1995.

_____. *Problems and Process: International law and how we use it*. Oxford: Clarendon Press, 2001.

HILPOLD, Peter. "Humanitarian Intervention: is there a need for a legal reappraisal?" In: *European Journal of International Law*. v. 12, n. 3. Londres: Oxford University Press, 2001.

HOBBS, Thomas. *Leviathan*. In Coleção *Great Books of the Western World*. v. 21. Chicago: Encyclopaedia Britannica, 1990.

HOBBS, Eric. *A Era dos Impérios (1875 – 1914)*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

_____. *A Era dos Extremos: o breve século XX (1914 – 1991)*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

HOLZGREVE, J. L. et KEOHANE, Robert (ed.) *Humanitarian Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HOFFMAN, Michael. “Peace-Enforcement Actions and Humanitarian Law: emerging rules for ‘interventional’ armed conflict”. In: *International Review of the Red Cross*. v. 82, n. 837. Genebra: CICV, 2000.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. *Annuaire*. v. 62, Tome I (session de Saint-Jacques-de-Compostelle, 1989). Paris: Pedone, 1990.

_____. *Annuaire*. v. 68, Tomo II (session de Berlin). Paris: Pedone, 1999.

_____. *Résolution sur L’Assistance Humanitaire*. Session de Bruges, 2003. Disponível em <<http://idi-iiil.org>>, acessado em junho de 2004.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: ICISS, 2001.

JIMENEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo. “International Law in the Past Third of a Century”. In: *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, Tomo 159. Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1979.

JOHNSTONE, Ian. “Security Council Deliberations: the power of the better argument?”. In: *European Journal of International Law*. v. 14, n. 3. Londres: Oxford University Press, 2003.

KALLENBERGER, Jakob. *Protection of Civilians in Armed Conflicts*. Declaração Oficial do Presidente do CICV ao CSNU, em 19 de abril de 2000. Disponível em <<http://www.icrc.org>>, acessado em 29/09/2003.

KELSEN, Hans. *Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales*. Cidade do México: Fondo de Cultura Economica, 1943.

_____. *The Law of the United Nations*. Nova Iorque: Frederick Praeger, 1951.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. Nova Iorque: Touchstone, 1994.

KLEIN, Pierre. “Responsibility for Serious Breaches of Obligations Deriving from Peremptory Norms of International Law and United Nations Law”. In: *European Journal of International Law*. v. 13, n. 5. Londres: Oxford University Press, 1999.

KOLB, Robert. “Origin of the Twin Terms *Jus ad Bellum/Jus in Bello*”. In: *International Review of the Red Cross*. v. 79, n. 320. Genebra: CICV, 1997.

KOSIRNIK, René. “Books and Reviews: Les Nations Unies et le Droit International Humanitaire”. In: *International Review of the Red Cross*. v. 80, n. 323. Genebra: CICV, 1998.

KOSKENNIEMI, Martti. “The Police in the Temple: order, justice and the UN – a dialectical view. In: *European Journal of International Law*. v. 6, n. 3. Londres: Oxford University Press, 1995.

KRÄENBÜL, Pierre. “Conflict in the Balkans: human tragedies and the challenge to independent humanitarian action”. In: *International Review of the Red Cross*. v. 82, n. 837. Genebra: CICV, 2000.

KRISCH, Nico. “Legality, Morality and the Dilemma of Humanitarian Intervention After Kosovo”. In: *European Journal of International Law*. v. 13, n. 1. Londres: Oxford University Press, 2002.

LAROUSSE, Pierre. *Grand Dictionnaire Universel du XIXe Siècle*. Paris: Administration du Grand Dictionnaire Larousse, 1867.

LANDAUER, Carl. “Antinomies of the United Nations: Hans Kelsen and Alf Ross on the Charter”. In: *European Journal of International Law*. v. 14, n. 4. Londres: Oxford University Press, 2003.

LEBEN, Charles. “Les Contre-Mesures Inter-Étatiques et les Réactions à l’Illicite dans la Société Internationale”. In: *Annuaire Français de Droit International*. v. XXVIII, Paris: Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1982.

_____. “Hans Kelsen and the Advancement of International Law”. In: *European Journal of International Law*. v. 09, n. 2. Londres: Oxford University Press, 1998.

LOBEL, Jules *et* RATNER, Michael. “Bypassing the Security Council: Ambiguous authorizations to use force, ceasefires and the Iraqi inspection regime”. In: *American Journal of International Law*. v. 93, n. 1. Linthicum: Cadmus Professional Communications, 1999.

MACHIAVELLI, Nicolò. *Il Principe*. In: _____. *Opere*. Milano: Riccardo Ricciardi, 1960.

MAISON, Rafaëlle. “Les Ordenances de la CIJ dans l’Affaire Relative à l’Application de la Convention sur la Prévention et la Répression du Crime de Génocide”. In: *European Journal of International Law*. v. 5, n. 1. Londres: Oxford University Press, 1994.

MARTENCZUK, Bernd. “The Security Council, the International Court and Judicial Review: what lessons from Lockerbie?” In: *European Journal of International Law*. v. 10, n. 3. Londres: Oxford University Press, 1999.

MARTIN, Ian. *Self-Determination in East Timor*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2001.

MCCOUBREY, Hilaire. *International Humanitarian Law: Modern Developments in the Limitation of Warfare*. 2. ed. Dartmouth: Ashgate, 1998.

MERON, Theodor. “The Humanization of Humanitarian Law”. In: *American Journal of International Law*. v. 94, n. 2. Linthicum: Cadmus Professional Communications, 2000.

MOMTAZ, Djamchid. “The Minimum Humanitarian Rules Applicable in Periods of Internal Tension and Strife”. In: *International Review of the Red Cross*. v. 80, n. 324. Genebra: CICV, 1998.

_____. “Le Droit International Humanitaire Applicable aux Conflits Armés Non-Internationaux”. In: *Recueil des Cours de la Académie de Droit International*. Tomo 292 (2001). Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

MUNRO, Alan. “Humanitarianism and Conflict in a Post-Cold War World”. In: *International Review of the Red Cross*. v. 81, n. 835. Genebra: CICV, 1999.

MURPHY, Sean. “The Security Council, Legitimacy, and the Concept of Collective Security after the Cold War”. In: *Columbia Journal of Transnational Law*. v. 32, n. 2.[s.l], 1994.

NINCIC, Djura. *The Problem of Sovereignty in the Charter and in the Practice of the United Nations*. Haia: Martinus Nijhoff, 1970.

ORFORD, Anne. “Muscular Humanitarianism: reading the narratives of the new interventionism”. In: *European Journal of International Law*. v. 10, n. 4. Londres: Oxford University Press, 1999.

_____. *Reading Humanitarian Intervention: human rights and the use of force in international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE.(OTAN). *Resolution adopted by the NATO Parliamentary Assembly on 15 November 1999 concerning the Armed Intervention in Kosovo*. In: *International Review of the Red Cross*. v. 82, n. 837. Genebra: CICV, 2000.

PALWANKAR, Umesh. *Symposium on Humanitarian Action and Peace-Keeping Operations*. Genebra: CICV, 1994.

PASQUIER, André. “Action Humanitaire: une légitimité en question?” In: *International Review of the Red Cross*. v. 83, n. 842. Genebra: CICV, 2001.

PASTOR RIDRUEJO, José. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 8. edição. Madrid: Tecnos, 2001.

PATRIOTA, Antônio. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*. Brasília: FUNAG, 1998.

PELLET, Alain. "Brief Remarks on the Unilateral Use of Force". In: *European Journal of International Law*. v. 11, n. 2. Londres: Oxford University Press, 2000.

PETERSMANN, Ernst-Ulrich. "Time for a United Nations 'Global Compact' for Integrating Human Rights in the Law of Worldwide Organizations: lessons from European Integration". In: *European Journal of International Law*. v. 13, n. 3. Londres: Oxford University Press, 2002.

PLATTNER, Denise. "Assistance to the Civilian Population: the development and present state of international humanitarian law". In: *International Review of the Red Cross*. v. 74, n. 288. Genebra: CICV, 1992.

RAGAZZI, Maurizio. *The Concept of International Obligations Erga Omnes*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

REISMAN, W. Michael. "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law: editorial comments". In: *American Journal of International Law*. v. 84, n. 4. Linthicum: Cadmus Professional Communications, 1990.

_____. "Kosovo's Antinomies". In: *American Journal of International Law*. v. 93, n. 04. Linthicum: Cadmus Professional Communications, 1999.

_____. "Unilateral Action and the Transformations of the World Constitutive Process: the special problem of humanitarian intervention". In: *European Journal of International Law*. v. 11, n. 1. Londres: Oxford University Press, 2000.

ROBERGE, Marie-Claude. "Jurisdiction of the *Ad Hoc* Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda over Crimes Against Humanity and Genocide". In: *International Review of the Red Cross*. v. 79, n. 321. Genebra: CICV, 1997.

ROBERTS, Adam. "Humanitarian Action in War: Aid, Protection and Impartiality in a Policy Vacuum". In: *Adelphy Paper (305)*. Oxford: Oxford University Press, 1996. *Mimeo*.

_____. “Humanitarian Issues and Agencies as Triggers for International Military Action”. In: *International Review of the Red Cross*. v. 82, n. 839. Genebra: CICV, 2000.

RODRIGUES, Simone M. *Segurança Internacional e Direitos Humanos: a prática da intervenção humanitária no pós-guerra fria*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ROTTENSTEINER, Christa. “The Denial of Humanitarian Assistance as a Crime under International Law”. In: *International Review of the Red Cross*. v. 81, n. 835. Genebra: CICV, 1999.

RUCZ, Claude. “Les Mesures Unilatérales de Protection des Droits de l’Homme devant l’Institute de Droit International”. In: *Annuaire Français de Droit International*. v. XXXVIII. Paris: Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1992.

RYNIKER, Anne. “The ICRC’s Position on ‘Humanitarian Intervention’”. In: *International Review of the Red Cross*. v. 83, n. 842. Genebra: CICV, 2001.

SANDOZ, Yves. “‘Droit’ or ‘Devoir’ d’Ingérence and the Right to Assistance: the issues Involved”. In: *International Review of the Red Cross*. v. 74, n. 288. Genebra: CICV, 1992.

_____. “Límites y Condiciones del Derecho de Intervención Humanitaria: sesión pública de la Comisión de Asuntos Exteriores y Seguridad del Parlamento Europeo sobre el derecho de intervención humanitaria”. Bruxelas, 25/01/1994. Disponível em <<http://www.icrc.org>>, acessado em 16/06/03.

SAROOSHI, Danesh. *The United Nations and the Development of Collective Security*. Oxford: Clarendon Press, 1999.

SASSÒLI, Marco. “State Responsibility for violations of international humanitarian law”. In: *International Review of the Red Cross*. v. 84, n. 846. Genebra: CICV, junho de 2002.

_____. et BOUVIER, Antoine. *How does Law Protect in War: cases, documents and teaching materials on contemporary practice in international humanitarian law*. Geneva: CICV, 1999.

SCHACHTER, Oscar. The Relation of Law, Politics and Action in the United Nations. In: *Recueil des Cours de de l'Académie de Droit International*. Tomo 109 (1963, II). Leyde: Sijthoff, 1964.

SEGALL, Anna. "Economic Sanctions: legal and policy constraints". In: *International Review of the Red Cross*. v. 81, n. 836. Genebra: CICV, 1999.

SHAWCROSS, William. *Deliver us from Evil: peacekeepers, warlords and a world of endless conflict*. Nova Iorque: Simon & Schuster, 2000.

SIMMA, Bruno. "From Bilateralism to Community Interest in International Law". In: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*. Tomo 250 (1994, VI). Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1997.

_____. "NATO, the UN and the Use of Force: legal aspects". In: *European Journal of International Law*. v. 10, n. 1. Londres: Oxford University Press, 1999.

_____. (ed.). *The Charter of the United Nations: a commentary*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press. 2002.

SIMON, Denys et SICILIANOS, Linos Alexandre. "La 'Contre-Violence' Unilatérale: pratiques étatiques et droit international". In: *Annuaire Français de Droit Internacional*. v. XXXII. Paris: Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1986.

SIMPSON, Gerry. "The Situation on the International Legal Theory Front: the power of rules and the rule of power". In: *European Journal of International Law*. v. 11, n. 2. Londres: Oxford University Press, 2000.

SOARES, Guido. "Legitimidade de uma Guerra Preventiva em Pleno 2003?" In: *Revista Política Externa*. v. 12, n. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

SOMMARUGA, Cornélio. "North Atlantic Treaty Organization: statement by the International Committee of the Red Cross". In: *International Review of the Red Cross*. v. 82, n. 837. Genebra: CICV, 2000.

SUÁREZ, Francisco. *Selección de Defensio Fidei y Otras Obras*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1966.

SWINARSKI, Christophe. *Études et Essais sur le Droit International Humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'Honneur de Jean Pictet*. Geneva/Haya: Martinus Nijhoff Publishers, 1984.

THIERRY, Hubert. “Les Résolutions des Organes Internationaux dans la Jurisprudence de la Cour Internationale de Justice”. In: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, Tomo 167. Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1981.

TOMÁS DE AQUINO. *Summa teológica*. 2ª Parte da 2ª Parte, Questão XL. Corrêa, Alexandre (trad.). v. V. Porto Alegre: Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes, 1980.

TOMUSCHAT, Christian. “Obligations Arising for States Without or Against their Will”. In: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*. Tomo 241 (1993, IV). Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

_____. “International Law: ensuring the survival of mankind on the eve of a new century”. In: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*. Tomo 281 (1999). Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

TUNKIN, Grigory. “Politics, Law and Force in the Interstate System”. In: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*. Tomo 219 (1989, VII). Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

UNIVERSIDADE DE CHIGAGO. *Encyclopaedia Britannica*. Série *Micropaedia*. 15.ed. v. 3. Chicago: Universidade de Chicago, 1990.

VATTEL, Emerich de. *Le Droit des Gens, ou, Principes de la Loi Naturelle Appliqués a la Conduite et aux Affaires des Nations et des Souverains*. Paris: Guillaumin, 1863. Tomo I.

VERDROSS, Alfred von. “Idées Directrices de l'Organisation des Nations Unies”. In: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, Tomo 83 (1953, II). Leyde: Sijthoff, 1955.

VIOTTI, Aurélio. “A mais nova Nação do Milênio: Timor-Leste”. In: *Correio Braziliense*, 27 de maio de 2002.

VITORIA, Francisco de. *Relecciones del Estado, de los Indios, y del Derecho de la Guerra*. Ciudad de México: Editorial Porrúa, 1974.

WEDGWOOD, Ruth. "NATO's Campaign in Yugoslavia". In: *American Journal of International Law*. v. 93, n. 04. Linthicum: Cadmus Professional Communications, 1999.

_____. "Unilateral Action in the UN System". In: *European Journal of International Law*. v. 11, n. 2. Londres: Oxford University Press, 2000.

WHEELER, Nicholas. "Agency, Humanitarianism and Intervention". In: *International Political Science Review*. v. 18. Londres: SAGE, 1997.

WYLER, Eric. "From 'State Crime' to Responsibility for 'Serious Breaches of Obligations under Peremptory Norms of General International Law.'" In: *European Journal of International Law*. v. 13, n. 5. Londres: Oxford University Press, 2002.

• Pesquisa em Jurisprudência (em ordem cronológica)

- 1) CIJ. Caso sobre Certas Despesas das Nações Unidas (ICJ Reports, 1962)
- 2) CIJ. Caso Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (ICJ Reports, 1970)
- 3) CIJ. Opinião consultiva sobre as Conseqüências Legais para Estados da Presença Continuada da África do Sul na Namíbia (*South West Africa*) a despeito da Resolução 276 do Conselho de Segurança (ICJ Reports, 1971)
- 4) CIJ. Caso sobre Atividades Militares e Paramilitares na Nicarágua e contra ela (Nicarágua *versus* Estados Unidos). (ICJ Reports, 1984 e 1986)
- 5) CIJ. Caso do Timor-Leste (Portugal *versus* Austrália) (ICJ Reports, 1995)
- 6) TCII. Caso Tádic, competência (no. IT – 94-1 – AR 72, de 2 de outubro de 1995)
- 7) CIJ. Opinião Consultiva sobre a Legalidade da Ameaça ou do Uso de Armas Nucleares (ICJ Reports, 1996)
- 8) TCIR. Caso Jean-Paul Akayesu (no. ICTR 96 – 4 – T, de 2 de setembro de 1998)
- 9) TCII. Caso Zoran Kupreskic e outros, méritos (no. IT – 95 – 16 – T, de 14 de janeiro de 2000)

10) CIJ. Ordem de 10 de setembro de 2003, disponível em <<http://www.icj-cij.org>>.

• Pesquisa em Documentos oficiais das Nações Unidas (em ordem cronológica)

1) UN Press Release SG/SM/4560, de 24/04/91.

2) *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. (1992) (UN Doc. A/47/277 – S/24111).

3) Comentário-Geral no. 8 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de dezembro de 1997 (UN Doc. E/C. 12/1997/8, CESCR).

4) Relatório do SGNU sobre Padrões Mínimos de Humanidade (UN Doc. E/CN.4/1998/87).

5) Relatório do SGNU sobre o Trabalho da Organização (1999) (UN Doc. A/54/1).

6) Relatório Anual do SGNU perante a AGNU (1999) (Press Release SG/SM/7136, GA/9596).

7) Relatório do SGNU para o Conselho de Segurança sobre a Proteção de Civis em Conflitos Armados (setembro de 1999) (UN Doc. S/1999/957).

8) Relatório da Investigação Independente sobre as Ações da ONU durante o Genócidio de 1994 em Ruanda (UN Doc. S/1999/1257).

9) Relatório do SGNU “*The Fall of Srebrenica*” (UN Doc. A/54/549).

10) Relatório do Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas (Relatório Brahimi) (UN Doc. A/55/305 – S/2000/809).

11) Relatório do SGNU para a Cúpula do Milênio (“*We the Peoples*”) (UN Doc. A/54/2000).

12) Discurso do SGNU no Simpósio sobre Ação Humanitária na *International Peace Academy*, em novembro de 2000 (UN Press Release SG/SM/7632).

13) Relatório do SGNU para o Conselho de Segurança sobre a Proteção de Civis em Conflitos Armados (março de 2001) (UN Doc. S/2001/331).

14) Relatório do SGNU para o Conselho de Segurança sobre a Proteção de Civis em Conflitos Armados (UN Doc. A/55/985 - S/2001/574).

15) Relatório do SGNU “Fortalecendo a Coordenação de Assistência Humanitária Emergencial das Nações Unidas” (UN Doc. A/58/89 – E/2003/85).

• Pesquisa em Resoluções das Nações Unidas (em ordem cronológica)

A/Res 377 (V) (1950)

S/Res 169 (1961)

S/Res 217 (1965)

S/Res 221 (1966)

A/Res 2444 (XXIII) (1968)

A/Res 2625 (XXV) (1970)

A/Res 2675 (XXV) (1970)

A/Res 3314 (XXIX) (1974)

S/Res 384 (1975)

S/Res 389 (1976)

S/Res 418 (1977)

A/Res 36/103 (1981)

A/Res 37/30 (1982)

A/Res 39/11 (1984)

A/Res 43/51 (1988)

A/Res 43/131 (1988)

A/Res 44/23 (1989)

A/Res 45/100 (1990)

A/Res 46/59 (1991)

A/Res 46/182 (1991)

S/Res 687 (1991)

S/Res 688 (1991)

S/Res 713 (1991)

S/Res 724 (1991)

A/Res 47/116 (1992)

S/Res 713 (1992)

S/Res 733 (1992)

S/Res 743 (1992)

S/Res 746 (1992)

S/Res 751 (1992)

S/Res 758 (1992)

S/Res 775 (1992)

S/Res 784 (1992)

S/Res 788 (1992)

S/Res 794 (1992)

S/Res 814 (1993)

S/Res 827 (1993)

S/Res 833 (1993)
S/Res 837 (1993)
S/Res 846 (1993)
S/Res 872 (1993)
S/Res 893 (1994)
S/Res 897 (1994)
S/Res 912 (1994)
S/Res 918 (1994)
S/Res 925 (1994)
S/Res 928 (1994)
S/Res 929 (1994)
S/Res 940 (1994)
S/Res 954 (1994)
S/Res 955 (1994)
A/Res 51/219 (1996)
S/Res 1078 (1996)
S/Res 1080 (1996)
S/Res 1101 (1997)
S/Res 1114 (1997)
S/Res 1125 (1997)
A/Res 53/141 (1999)
S/Res 1244 (1999)
S/Res 1246 (1999)
S/Res 1257 (1999)
S/Res 1264 (1999)
S/Res 1272 (1999)
A/Res 55/2 (2000)
S/Res 1296 (2000)
S/Res 1314 (2000)
S/Res 1327 (2000)
A/Res 56/83 (2001)
S/Res 1484 (2003)
S/Res 1478 (2003)
S/Res 1529 (2004)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Acnur- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGNU – Assembléia-Geral das Nações Unidas
CDI – Comissão de Direito Internacional (ONU)
CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIJ – Corte Internacional de Justiça
CPIJ – Corte Permanente de Justiça Internacional
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH – Direito Internacional Humanitário
EUA – Estados Unidos da América
Fretelin - Frente Revolucionária para o Timor-Leste Independente
Interfet – Força Internacional para o Timor-Leste
OCHA – Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários (ONU)
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OSCE - Organização para Segurança e Cooperação na Europa
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIB – Produto Interno Bruto
RPF – Frente Patriótica de Ruanda
SGNU – Secretário-Geral das Nações Unidas
TCII - Tribunal Criminal Internacional para a Ex-Iugoslávia
TICR - Tribunal Internacional Criminal para Ruanda
TPI – Tribunal Penal Internacional
Unamet – Missão das Nações Unidas em Timor-Leste
Unamir – Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda
Unitaf – Força Tarefa Unificada para a Somália
Unosom - Operação das Nações Unidas para a Somália
Unosom II – Operação das Nações Unidas para a Somália II
Untaet – Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste

<i>Livro</i>	<i>Ações Humanitárias pelo Conselho de Segurança: entre a Cruz Vermelha e Clausewitz</i>
<i>Autor</i>	<i>Aurélio Romanini de Abranches Viotti</i>
<i>Formato</i>	<i>15,5 × 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>11 × 18 cm</i>
<i>Tipologia</i>	<i>Garamond nos corpos 24, 20, 18, 15, 14, 12, 11 (texto), 10 e 8</i>
<i>Tiragem</i>	<i>1.000 exemplares</i>
<i>Impressão e acabamento</i>	<i>Gráfica Prol</i>