

DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA
INTERNACIONAL: O TRATAMENTO
DOS TEMAS DE DIREITOS HUMANOS
NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS
NAÇÕES UNIDAS

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado
Secretário-Geral

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Gilberto Vergne Saboia

Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais

Diretor

Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Centro de História e
Documentação Diplomática

Diretor

Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, 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
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

ALEXANDRE PEÑA GHISLENI

**Direitos Humanos e Segurança
Internacional:
o tratamento dos temas de Direitos Humanos
no Conselho de Segurança das Nações Unidas**



Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas
Mariana Alejarra Branco Troncoso

Revisão:

Júlia Lima Thomaz de Godoy

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem

Impresso no Brasil 2011

Ghisleni, Alexandre Peña.

Direitos humanos e segurança internacional : o tratamento dos temas d direitos humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas / Alexandre Peña Ghisleni. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
292 p.

ISBN: 978.85.7631.330-4

1. Direitos Humanos. 2. Segurança Internacional. 3. Direito Internacional Humanitário.

CDU 342.7

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Sonale Paiva
– CRB /1810

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

A Ivo Ghisleni, *in memoriam*

Agradecimentos

A todos os que contribuíram para a elaboração deste trabalho, e entre eles muito particularmente ao Embaixador Antonio de Aguiar Patriota, à Embaixadora Ana Lucy Gentil Cabral Petersen, ao Embaixador José Augusto Lindgren Alves, à Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti e ao Embaixador Piragibe Tarragô.

Ao Professor Paulo Sérgio Pinheiro, pelo privilégio de deixar-me partilhar de sua experiência e conhecimentos na área de direitos humanos.

A Maria Helena, Angela e Viviane Peña Ghisleni, por estarem sempre presentes, ainda que fisicamente distantes.

A Rodrigo da Silva André, sem cujo apoio este trabalho não teria sido possível.

Notas Metodológicas

A ênfase deste trabalho recai sobre a evolução da consideração dos temas de direitos humanos (DDHH) apenas no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); não se procurará exaurir a relação entre direitos humanos e segurança internacional vista de modo amplo. No que se refere ao restante das Nações Unidas (ONU), não serão esgotados eventuais debates sobre a matéria na Assembleia Geral (AGNU), seja na I ou na III Comissão, nem no Conselho Econômico e Social (ECOSOC), na Comissão de Direitos Humanos ou no Conselho de Direitos Humanos (CDH) que a sucedeu. Por essa mesma razão, não serão tratados exaustivamente conceitos adotados em outros foros, que ou não foram incorporados à rotina de trabalho do CSNU, como o de segurança humana, ou foram parcialmente, como o relativo à responsabilidade de proteger. Tampouco serão avaliadas discussões havidas a respeito em organizações regionais.

Este trabalho apresenta os antecedentes históricos de maior relevância para a compreensão do tema; a análise aqui empreendida, no entanto, estará centrada na evolução do funcionamento do Conselho no passado recente, mais precisamente no período entre janeiro de 2000 e dezembro de 2008, inclusive com vistas a subsidiar a reflexão acerca de como o Brasil deveria influenciar os debates em curso nessa matéria no CSNU.

Os documentos oficiais das Nações Unidas citados nesta tese foram consultados por meio da internet. Pode ser obtida cópia na íntegra de todos os documentos citados referentes ao Conselho de Segurança, inclusive as resoluções, os relatórios apresentados pelo Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), as notas à imprensa, as declarações presidenciais e as cartas do Presidente, desde pelo menos 2001, por meio da página <http://www.un.org/Docs/sc/> da internet. Documentos da Assembleia Geral, do ECOSOC ou ainda aqueles do CSNU que forem mais antigos podem ser obtidos na página <http://documents.un.org/advance.asp>. Os dados necessários para realizar a consulta de um documento particular (como o seu número de identificação e a data de publicação) são informados na tese. No caso dos documentos oficiais citados que não estiverem disponíveis nessas duas páginas, faz-se menção à fonte de consulta no corpo da tese.

As afirmações contidas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor e não correspondem necessariamente à posição do Governo brasileiro sobre a matéria.

Sumário

Prefácio, 15

Professor Paulo Sérgio Pinheiro

Introdução, 25

Capítulo 1 – Contextualização, 29

Capítulo 2 – Fundamentos Teóricos, 41

- 2.1 – Relação entre Segurança Internacional e Direitos Humanos, 41
 - 2.1.1 – O princípio da não intervenção, 42
 - 2.1.2 – A competência institucional do CSNU para os temas de direitos humanos, 50
 - 2.1.3 – Razões para a expansão das competências do Conselho, 53
 - 2.1.3.1 – *Boutros Boutros-Ghali: Uma Agenda para a Paz*, 53
 - 2.1.3.2 – *Kofi Annan: Responsabilidade de Proteger*, 56
 - 2.1.3.3 – *Ban Ki-moon: implementação de conceitos*, 63
 - 2.1.4 – A determinação do direito aplicável, 66
- 2.2 – Os Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário, 74

Capítulo 3 – Os Direitos Humanos no CSNU – Países Específicos, 85

- 3.1 – Casos impulsionados por membros do Conselho, 87
 - 3.1.1 – Casos que envolvem sanções direcionadas, 87
 - 3.1.1.1 – *Afeganistão*, 88
 - 3.1.1.2 – *Côte d’Ivoire*, 95
 - 3.1.1.3 – *Libéria*, 99
 - 3.1.1.4 – *República Democrática do Congo*, 106
 - 3.1.1.5 – *Sudão*, 113
 - 3.1.2 – Casos que não envolvem sanções direcionadas, 120
 - 3.1.2.1 – *Burundi*, 121
 - 3.1.2.2 – *Haiti*, 125
 - 3.1.2.3 – *Iraque*, 136
 - 3.1.2.4 – *Serra Leoa*, 153
 - 3.1.2.5 – *Timor Leste*, 163
- 3.2 – Casos impulsionados pela Secretaria, 169
 - 3.2.1 – *Chade*, 170
 - 3.2.2 – *Geórgia*, 173
 - 3.2.3 – *Nepal*, 175
 - 3.2.4 – *Somália*, 179

Capítulo 4 – Os Direitos Humanos no CSNU – Questões Temáticas, 185

- 4.1 – Proteção de civis em conflitos armados, 189
- 4.2 – Crianças e conflitos armados, 193
- 4.3 – Mulheres e paz e segurança, 199

Capítulo 5 – Tendências de evolução da atuação do CSNU, 205

- 5.1 – Prevenção de conflitos, 215
- 5.2 – Estabelecimento da paz, 218
- 5.3 – Manutenção da paz, 222
- 5.4 – Consolidação da paz, 228

Capítulo 6 – Repercussões para a Política Externa Brasileira, 235

- 6.1 – Posicionamento do Brasil, 236

- 6.2 – Questões atuais, 244
 - 6.2.1 – Questões internas ao Conselho, 244
 - 6.2.2 – Questões externas ao Conselho, 250

Conclusão, 259

Posfácio, 263

Bibliografia, 271

Lista de Entrevistas, 281

Lista de Gráficos, 283

Lista de siglas utilizadas, 285

Prefácio

Uma espiral incessante: os direitos humanos no Conselho de Segurança da ONU

Paulo Sérgio Pinheiro

Alexandre Ghisleni abre seu livro sobre os direitos humanos no Conselho de Segurança da ONU com a escolha paradoxal de um projeto de resolução, apresentado pelos EUA, contemplando os direitos humanos e a repressão política em Myanmar, que não será aprovado, com vetos da Rússia e da China. O projeto instava o Governo de Myanmar fundamentalmente a libertar todos os presos políticos, cessar os ataques às minorias étnicas e acelerar o processo de transição à democracia – em suma, uma moção de condenação pelas violações de direitos humanos cometidas em Myanmar.

Ocorre que o caso escolhido por Ghisleni contempla o país que segui durante oito anos como relator especial para o Myanmar da Comissão de Direitos Humanos da ONU (CHR), que depois de março de 2006 passou a ser Conselho de Direitos Humanos (HRC), e aqueles temas foram os que desenvolvi em quase trinta informes e comunicados e, antes de mim, meus antecessores no mesmo mandato desde 1992, e trinta e cinco resoluções na CDH. Tudo sem quase nenhum resultado, até vários Estados-membros e a sociedade civil internacional concluírem que se impunha uma decisão de cumprimento obrigatório do Conselho de Segurança, com a miragem “da condição única que lhe [ao CSNU] é garantida pela Carta, como órgão com capacidade para tomar decisões pontuais, dirigidas a países específicos de cumprimento obrigatório”. Mesmo depois da derrota

do projeto de resolução no CSNU, em 2008 eu batia na mesma tecla e tonitruava¹ que era hora de o CSNU “agir diretamente sobre os esforços estagnantes” nos *fora* de direitos humanos e estabelecer uma comissão de inquérito sobre crimes contra a humanidade em Myanmar como havia feito em Ruanda e Bósnia, dado que a situação ali era igualmente crítica.

Mal eu podia imaginar que três anos depois Alexandre Ghisleni partiria da não resolução sobre Myanmar no CSNU para deslanchar sua pesquisa para a dissertação para o Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores. Conheci Ghisleni então lotado na Missão do Brasil junto às organizações internacionais em Genebra e tive o privilégio de conviver com ele e contar com sua inteligente colaboração a partir dos anos 2000, tanto em meus diversos mandatos na ONU como no governo brasileiro. Ghisleni tem um estilo *understated*, marcado por discreta concentração e seriedade que testemunhei em sua atuação durante todos aqueles anos na Comissão de Direitos Humanos e na antiga Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. Durante esse tempo ouvi os ecos do reconhecimento de sua eficiência como diplomata em meus diálogos com os Estados-membros, os funcionários internacionais e ONGs. Esses anos passados em Genebra lhe permitiram profunda familiaridade tanto com o direito internacional dos direitos humanos como quanto ao funcionamento realmente existente de seus mecanismos.

Genebra e Nova Iorque são dois contextos diversos na formulação e no processo de decisão sobre os temas de direitos humanos. E quem pretende atuar em Nova Iorque como se estivesse em Genebra (ou vice-versa) está fadado a dar com os burros n’água. Tudo difere, as formas de articulação entre os estados, o peso das grandes organizações de direitos humanos, o diálogo com os Estados-membros, o estilo de linguagem e o *timing* das decisões. Se isso vale tanto para a Assembleia Geral como para o seu *Social, Humanitarian Cultural Affairs Committee*, a Terceira Comissão, onde têm assento todos os Estados-membros da ONU, aplica-se ainda mais para o Conselho de Segurança que funciona num microclima ainda mais específico. Quem não percebe essas diferenças, sejam ou não operadores diplomáticos, jamais conseguirá entender as configurações compostas pelos dois contextos. O que dá consistência a esse livro seminal e original (na honrosa companhia do

¹ Pinheiro, Paulo Sérgio. “End Burma’s System of Impunity”, *The New York Times*, May 27, 2009.

livro de Antonio de Aguiar Patriota²), “Direitos Humanos e Segurança Internacional”, foi justamente sua atuação como operador/observador nos órgãos e mecanismos de direitos humanos em Genebra, que lhe permite fazer as perguntas certas e achar as respostas adequadas no contexto do CSNU. Cômico de tamanha especificidade do CSNU, Ghisleni não cometeu o equívoco de transpor a visão dos direitos humanos em Genebra para o território complexo do CSNU, captando com enorme sensibilidade ali a evolução gradual e segura dos direitos humanos.

Essa evolução de certa forma é homóloga à que ocorreu na CDH. Depois de sua criação em 1946, a Comissão foi tomada por um número enorme de petições a respeito de um largo espectro de violações de direitos humanos em diversos Estados. Mas desde cedo a CDH foi instruída pelos órgãos políticos da ONU para anunciar que não tinha poderes para determinar nenhuma ação em relação a reclamações de violações de direitos humanos pelos governos, o que não era de interesse nem do campo ocidental, nem do campo socialista, particularmente depois da Guerra Fria que se seguiu à vitória dos aliados na II Guerra Mundial. De fato, toda a evolução das discussões na CDH deixava entrever um ressurgimento da defesa da soberania do Estado que havia prevalecido na Sociedade das Nações. As medidas efetivas e práticas que tinham sido recomendadas em maio de 1946 quando da fundação da ONU foram bloqueadas, assim como a ideia de a Comissão se tornar uma “agência internacional de implementação”, e desde cedo foi acordada a separação dos temas de uma declaração de direitos humanos, de um pacto internacional de cumprimento obrigatório e da noção de implementação³. Nas palavras do relatório da primeira sessão da CDH, como sumário da reação da CDH às queixas individuais, “a Comissão reconhece que ela não tem poder para determinar qualquer ação referente a queixas de direitos humanos”⁴. Somente a partir do final dos anos 1970, com a criação do mecanismo do procedimento dos

² Patriota, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília, Instituto Rio Branco/ Fundação Alexandre de Gusmão/ Centro de Estudos Estratégicos, 118, 226 p.

³ Mazover, Mark. “The Strange Triumph of Human Rights”, *The Historical Journal* 47, nº 2 (2004), pp. 379-98.

⁴ Report of the First Session E/259 (1947), páginas 21- 22; *cit.* Tom Farer, “The United Nations and Human Rights: More Than a Whimper Less than a Roar”, *Human Rights Quarterly*, nº 9 (1987), página 555, note 27.

relatores especiais, a CDH começará a monitorar direitos humanos no interior dos países.

Se esse foi o nada auspicioso começo da CDH, o que terá ocorrido no âmbito do CSNU em relação aos direitos humanos, especialmente desde o final da guerra fria até o presente? Eis a questão básica que o livro de Ghisleni irá responder, sem *parti pris* em relação à consideração dos direitos humanos em resoluções, reconhecendo com cautela os riscos na expansão da competência do CSNU. Certamente contribui para o tratamento dos direitos humanos o fato de a agenda do CSNU nos primeiros anos ser bem mais reduzida que na conjuntura internacional atual. Ghisleni consegue responder com acuidade a questão através de um exame detido das resoluções com temas de direitos humanos, fundado no funcionamento interno do Conselho, seguida de um exame minucioso, preciso das casos concretos, das resoluções e do contexto mais amplo em que emergiram, retomando as questões temáticas após essas análises concretas de resoluções relativas a cada país considerado, revendo as tendências da evolução da atuação do CSNU e fechando o livro com as repercussões para a política externa brasileira.

Os marcos que teriam determinado uma maior abertura para os temas de direitos humanos do CSNU teriam sido a invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990 e o *débâcle* da União Soviética e do campo socialista, para o que contribuiu a confluência entre os interesses dos membros nessa nova fase, permitindo ultrapassar a paralisia da fase anterior. Ainda que a partir desses marcos aumentem as referências a direitos humanos no CSNU, a verdadeira virada ocorre a partir de 1995 quando Ghisleni aponta que “o Conselho perdeu a inibição de chamar os direitos humanos pelo nome”, caminhando em direção da consolidação do tema dos direitos humanos: no período de 1990 a 2008 as resoluções que fazem alusão à expressão direitos humanos ou a tribunais criminais especiais são 312, ou 22,33% das resoluções.

Para a emergência da temática dos direitos humanos não contaram apenas os acontecimentos da conjuntura *supra* referidos, mas aquela foi possível graças ao caráter inovador da Carta da ONU ao contemplar os direitos humanos e a evolução da normatividade do direito internacional dos direitos humanos. Fundamental foi o enfraquecimento do princípio de não intervenção (e, em consequência, da blindagem da soberania de cada Estado) na área dos direitos humanos. Ghisleni deixa absolutamente

claro que não se trata “de um caso de desvirtuação de princípio [de competência interna dos Estados], mas de um desdobramento natural do processo de construção do sistema jurídico onusiano”. Aqui de novo atua a sensibilidade de Ghisleni em não assumir uma divisão categórica entre os dois contextos de Genebra e Nova Iorque, mas fazendo uma análise dinâmica das tensões entre os dois polos e indicando confluências num processo de renovação incessante. A evolução do que ocorria em Genebra – os mecanismos especiais da CDH, os novos tratados, os pactos internacionais de direitos humanos, os órgãos de tratado, a criação do Alto Comissariado de Direitos Humanos em 1994 – vai inexoravelmente contaminar indelevelmente os órgãos políticos em Nova Iorque e especialmente o CSNU.

A Declaração e o Programa de Ação da Conferência Internacional de Direitos Humanos em Viena em 1993 deixam para trás a referência à soberania como escudo contra as violações de direitos humanos nos Estados-membros e enfraquecem o princípio de não intervenção quanto a violações de direitos humanos no interior dos países. E, como indica com muita precisão Ghisleni, a discussão entre o caráter intrusivo de alguns novos mecanismos de direitos humanos e o princípio de não intervenção é de certa forma encerrada com o acordo de que “a promoção e a proteção de todos os direitos humanos é uma preocupação legítima da comunidade internacional”. Seria altamente implausível que essa evolução, aliás sem objeção de nenhum Estado-membro, passasse ao largo do funcionamento do CSNU.

Aqueles que teimam em ter uma interpretação restritiva da competência do CSNU quanto aos direitos humanos (aliás, a posição dos dois Estados-membros que vetaram o projeto de resolução sobre Myanmar em 2007 sob a alegação que aquelas violações de direitos humanos não constituíam uma ameaça para a paz naquela região) não se deram conta do progressivo alargamento do conceito de ameaça à paz. Ghisleni reconhece que seria impossível que o CSNU, diante da evolução das formas de conflito internacional, não produzisse um *aggiornamento* constante em suas práticas e modalidades de intervenção. Esse processo de atualização permanente se autolegitima (questão suscitada por Patriota) não pela consistência jurídica (frequentemente frustrada nas resoluções) mas através de seu significado político: “do impacto mais ou menos positivo que tiver sobre a situação do terreno e de sua repercussão

nas relações internacionais”, deixando entrever que o CSNU escolhe seus alvos em concatenação com a política e não tendo em mente o direito.

Talvez uma das chaves para se entender como Ghisleni foi capaz de captar a verdadeira natureza da abertura do CSNU aos temas de direitos humanos foi entender que, resolvida sua autolegitimação, tenha sido capaz de levar em conta as injunções políticas de geometria variável, dependentes de interesses nacionais dos Estados-membros e as da conjuntura internacional embalados pela opinião pública. Daí a importância que tiveram para a configuração móvel e em permanente mutação do CSNU as intervenções dos três últimos Secretários-Gerais da ONU. Não à toa Boutros-Ghali se refere na sua “Agenda para a Paz” ao “contexto cambiante” para tratar das ameaças de novo tipo à paz e a segurança, não mais surgindo do choque dos interesses entre Estados, mas de novas dimensões de insegurança composta por problemas internos nos países. Também contribuiu para a permanente mudança de rumos no CSNU a declaração de Kofi Annan sobre a proteção a civis em conflitos armados, entreabrindo a via da formulação da responsabilidade de proteger, ainda que esta tenha tendido a ser de aplicação controversa. Não foi por acaso que na mesma reunião do CSNU em que o SGNU apresentou aquelas propostas, em 16 de setembro de 1999, a então Alta Comissária de Direitos Humanos, Mary Robinson se dirigia ao CSNU validando por sua presença, interpreta corretamente Ghisleni, o papel do Conselho na promoção e proteção dos direitos humanos, para compensar as carências de fundo sistêmico na ONU. Mas seu acesso ao CSNU contraditoriamente, a meu ver, também revelava os limites da ação de Mary Robinson em determinadas crises onde havia uma convergência dos temas de direitos humanos e do direito internacional humanitário, clamando por uma intervenção do CSNU.

Aliás, no caso frustrado da resolução sobre Myanmar, apresentada pelos EUA, o que fulgurava era a impotência das instituições do sistema de direitos humanos da ONU, seja no recém-nascido Conselho de Direitos Humanos, nos mecanismos especiais ou nos órgãos de tratado. As expectativas das organizações internacionais de direitos humanos, como a Anistia Internacional ou a Human Rights Watch em relação ao CSNU, bem como das oposições em Myanmar, as quais se somavam às minhas próprias como então relator especial, igualmente atestavam a frustração em relação ao sistema onusiano de direitos humanos. Sem

falar do próprio pouco caso da junta militar naquele país em relação às resoluções do CDH, evidenciando que o que realmente tinham era somente uma resolução do CSNU.

A chave de abóbada, o elemento central do livro, que ao mesmo tempo serve de suporte das teses e consolida magnificamente a estrutura do livro, é o tratamento dos casos específicos de países alvos de resoluções do CSNU com elementos de direitos humanos. Foi certamente um grande achado da construção da tese conceder aos casos de cada país um estatuto de centralidade na análise, que ocupa um terço das páginas do livro. Os casos selecionados foram aqueles impulsionados pelos membros do CSNU, seja envolvendo sanções direcionadas (Afeganistão, Côte d'Ivoire, Libéria, República Democrática do Congo, Sudão) ou que não envolvem sanções direcionadas (Burundi, Haiti, Iraque, Serra Leoa, Timor Leste) e casos impulsionados pela Secretaria (Chade, Geórgia, Nepal, Somália). Menciono todos os países analisados para que o leitor se dê conta do desafio ciclópico com que Ghisleni se defrontou ao ter de examinar conjunturas tão diversas em temporalidades variadas, combinando a análise interna com as articulações dos casos com o sistema de estados na comunidade internacional. Proeza que Ghisleni consegue fazer *à merveille* pela desconstrução quase clínica dos artefatos-resoluções com a clara percepção de que esses ganham vida própria, quase autônoma, no decorrer de sua implementação. Ghisleni dessa forma não se limita a uma hermenêutica fatalmente reducionista do teor das resoluções e consegue expor dinamicamente suas ambiguidades, contradições, consequência incontornável do tortuoso processo de elaboração das resoluções no CSNU, igualmente analisado com suprema maestria. Através de um recorte finíssimo da emaranhada estrutura de cada resolução construída por mandatos interdisciplinares, pela imposição de sanções, reformas do aparelho de estado, monitoramento da prestação de assistência. Sem descuidar do pano de fundo de graves violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário e da situação das vítimas, sem faltar compaixão, que afinal constituem a trama sobre a qual se repousa cada resolução.

Além das resoluções por país o exame das resoluções temáticas, menos frequentes no CSNU, permitirá ver como este órgão se autoinveste de poderes quase legislativos na ordem global, “tornando-o uma fonte *sui generis* do direito internacional”, um processo a principio lento que

se estende desde a guerra fria, intensificando-se depois nos anos 1990. Mais especificamente a partir de 1999 as resoluções temáticas passam a contemplar temas de direitos humanos, muitas vezes com caráter de recomendações. Desde a icônica resolução 1269, que determina que a cooperação internacional deve ser conduzida com base nas normas internacionais do direito humanitário e dos direitos humanos. As resoluções temáticas aprofundam os laços entre a segurança internacional e os direitos humanos, expressos claramente na proteção de civis em conflitos armados (revisitando ainda que cautelosamente o *right to protect*), mulheres e paz e segurança, as crianças e conflitos armados, estabelecimento da paz. Este último tema ganhará enorme vigor com o protocolo opcional à Convenção dos Direitos da Criança sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados, que fixa que os Estados elevem a idade mínima para alistamento nas forças armadas e na participação direta em hostilidades de 15 para 18 anos. Aqui o CSNU vai muito além do caráter recomendatório em suas determinações que, como bem reconhece Ghisleni, têm “um alto grau de coercitividade”, as quais se combinam com a apresentação regular ao CSNU de uma lista de país violadores do protocolo pela Representante Especial do SG para crianças e conflitos armados.

Não há a menor dúvida de que o CSNU nessas resoluções temáticas, contemplando a fragilidade de grupos específicos, mais do que nunca toma decisões determinadas pela opinião pública internacional sob o impacto cada vez mais visual dos conflitos armados internacionais e da própria evolução do direito internacional dos direitos humanos. Não por acaso o Presidente do CSNU numa declaração em 1999 afirma que “o sofrimento humano em larga escala é uma consequência e às vezes um fator que contribui para a instabilidade e o aprofundamento do conflito, seja devido ao deslocamento, ao ataque violento e outras atrocidades”, concluindo pela “necessidade de a comunidade internacional assistir e proteger as populações civis afetadas pelos conflitos armados”. Essa evolução ocorre, como vimos, muito especialmente no tema da violência contra as mulheres e as crianças. Ainda que as janelas de oportunidade sejam mais facilmente abertas quando há uma coincidência entre os interesses humanitários que mobilizam a opinião pública internacional e os interesses estratégicos. Quando somente um dos dois conjuntos de fatores está presente (como foi o caso de Myanmar que abre o livro)

muito provavelmente o generoso impulso humanitário do CSNU tenda a definhar.

Toda essa enorme pesquisa e análise certamente são uma contribuição original e decisiva para a escassa bibliografia acadêmica sobre os direitos humanos no CSNU, tema muito frequentemente percebido como uma anomalia, ilusão que Ghisleni não contrai. Mas o livro tem igualmente valor maior para os formuladores e operadores da política externa brasileira tanto no âmbito da ONU como no conjunto da política internacional. Porque inegavelmente sob a narrativa do livro há um *underpainting*, um “debaixo da pintura”, que uma leitura atenta deixa apenas perceber, uma trama inconsútil das repercussões do tema central no livro na política externa brasileira. Fica evidente que, diante dos papéis mais pró-ativos que a diplomacia brasileira vem assumindo na esfera global nos últimos vinte anos, no CSNU o Brasil tem enormes e novas responsabilidades. Reconhecendo a inter-relação entre os direitos humanos e a segurança internacional, defendendo nas resoluções a aplicação plena dos princípios do estado de direito e o estreitamento das relações do CSNU com representantes do sistema onusiano de direitos humanos como parte da prevenção de conflitos, o Brasil ao mesmo tempo deve zelar, como propôs Celso Amorim, que “o Conselho de Segurança deve considerar o retorno a uma abordagem simples e direta de suas responsabilidades”.

O que certamente se impõe como tarefa, para o cenário em que o Brasil esteja como membro não permanente do CSNU (ou que se torne membro permanente), diante do fato incontornável da presença dos direitos humanos naquele Conselho, é buscar alternativas que propiciem “o atendimento às demandas contemporâneas de promoção e proteção dos direitos humanos sem causar dano ao equilíbrio de poderes dentro do sistema da ONU”. Este magistral livro de Alexandre Ghisleni, “Direitos Humanos e Segurança Internacional”, é, para além dos méritos acadêmicos de sua incansável pesquisa, uma formidável contribuição para a configuração da estratégia diplomática no Brasil no século XXI.

Introdução

12 de janeiro de 2007. Preocupada com a repressão política em Myanmar, a Delegação dos Estados Unidos (EUA) apresenta um projeto de resolução nas Nações Unidas. O projeto insta o Governo de Myanmar fundamentalmente a libertar todos os presos políticos, cessar os ataques às minorias étnicas e acelerar o processo de transição à democracia. Em resumo, uma moção de condenação pelas violações de direitos humanos cometidas em Myanmar. Por que essa proposta se destaca de outras iniciativas consideradas regularmente na área de DDHH? Resposta: o foro que lhe foi escolhido. O projeto foi apresentado não no Conselho de Direitos Humanos, nem na Assembleia Geral, mas no Conselho de Segurança. Muitos seguramente perguntaram-se, ao ler essa notícia na imprensa internacional: mas o Conselho de Segurança não cuida é dos temas de paz e segurança internacionais? Por que então tratar da situação em Myanmar no CSNU?

Mais temas para reflexão surgiram com o resultado da votação do projeto: seu texto foi rejeitado por 9 votos a favor e 3 contra. Analisemos essa informação. De um lado, nove das quinze delegações, número em princípio suficiente para assegurar a aprovação, posicionaram-se a favor de um texto que versava essencialmente sobre a situação política interna de um Estado-membro; entre essas delegações, as da França e do Reino Unido. De outro, e de forma tão ou mais relevante, votaram contra a

adoção do projeto a China e a Federação da Rússia, além da África do Sul: configurava-se assim um raro caso de duplo veto⁵. Completaram a votação Catar, Indonésia e República do Congo, que se abstiveram. Em defesa de sua postura, Vitaly Churkin, Representante Permanente russo junto à ONU, argumentou que “nem um sequer dos países vizinhos vê a situação em Myanmar como uma ameaça e, com base nisso, não há razão para o Conselho de Segurança considerar a matéria”⁶.

As perguntas que essa notícia enseja já se terão multiplicado. Como um tema que não envolve diretamente a paz e a segurança internacionais conseguiu um apoio majoritário no Conselho? Por que os Estados Unidos insistiram em apresentar o projeto, se é provável que já contassem previamente com a informação de que seria vetado? Por que China e Rússia se dispuseram a arcar com o desgaste que o veto poderia trazer às suas relações com os Estados Unidos no âmbito do CSNU em função de um país no qual tinham interesses estratégicos relativamente reduzidos (sobretudo de parte da Rússia) e de uma situação política que ambos também consideravam criticável do ponto de vista dos direitos humanos?

A situação dos direitos humanos em Myanmar permaneceu como um tema de interesse internacional até pelo menos dezembro de 2008. Não surpreende que, em outubro de 2007, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, expressasse de público suas preocupações a respeito da evolução do tema, baseadas no relato de seu Assessor Especial Ibrahim Gambari sobre a visita que recém-concluía ao país:

(...) Estou profundamente preocupado com os recentes eventos em Myanmar e com os relatos de contínuas violações de direitos humanos. Devo reiterar que o uso da força contra manifestantes pacíficos é abominável e inaceitável. (...) A situação em geral permanece seriamente preocupante, especialmente com relação à situação incerta de um grande número de indivíduos que foram presos sem o devido processo legal. Espero que os detidos sejam libertados sem maiores demoras. Agora mais do que nunca antes, o Governo de Myanmar deveria tomar medidas ousadas em favor da democratização e do respeito aos direitos humanos.

⁵ Vetos múltiplos não ocorriam no Conselho de Segurança desde 1989, quando França, Estados Unidos e Reino Unido vetaram uma resolução sobre a situação no Panamá.

⁶ Citação encontrada na edição on-line do jornal New York Times de 12.01.07, na página www.nytimes.com/2007/01/13/world/asia/13nations.html?_r=1&scp=2&sq=Myanmar%20Security%20Council&st=cse&oref=slogin da internet.

O processo de reconciliação nacional deve ser acelerado e conduzido da maneira mais ampla, inclusiva e transparente possível (...)⁷.

O elemento de maior interesse no discurso do SGNU é novamente o foro em que foi realizado: o Conselho de Segurança. Nada em sua avaliação dá a entender que as violações de direitos humanos que continuavam a verificar-se em Myanmar estivessem comprometendo diretamente a segurança dos países de sua região.

De maneira talvez mais surpreendente, e em mostra de flexibilização ao menos parcial das posições assumidas pelas delegações durante o debate de janeiro, o Conselho divulgou, logo na sequência, uma Declaração Presidencial, mediante a qual sublinhava fundamentalmente a necessidade de o Governo de Myanmar criar as condições necessárias para um diálogo genuíno com Daw Aung San Suu Kyi e as demais lideranças de oposição e das minorias étnicas do país, no contexto de um processo de reconciliação nacional inclusivo⁸. Em vista disso, ao menos uma questão soma-se às já citadas: como pôde a situação em Myanmar permanecer na agenda e tornar-se, ao cabo, objeto de manifestação oficial condenatória do CSNU, apesar do desconforto do duplo veto com que terminara a tentativa de condenação de janeiro do mesmo ano e do fato de não terem ocorrido, desde então, desdobramentos que justificassem o interesse pelo tema do ponto de vista estrito da paz e da segurança internacionais?

Essa flexibilização de posições – e o equívoco acerca de até onde elas poderiam ser flexibilizadas – parecem ter contribuído para uma curiosa reedição da história, mas na qual as tendências de evolução do trabalho do Conselho tinham a direção contrária. Se, em 2007, o embate a respeito de Myanmar havia levado o Conselho a explorar novas formas de consenso, em 2008 a situação no Zimbábue fez os membros permanentes partirem de posições de consenso para um confronto em plenário. A repressão à oposição política que se seguiu ao primeiro turno das eleições presidenciais no Zimbábue em 29 de março de 2008 (com o Presidente Robert Mugabe chegando em segundo lugar, atrás do candidato opositor Morgan Tsvangirai) fez o país ocupar manchetes

⁷ A íntegra está na página www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search_full.asp?statID=135 da internet.

⁸ A íntegra da declaração pode ser obtida no documento S/PRST/2007/37, de 11.10.07.

da mídia internacional. Como no caso de Myanmar, o Conselho debruçou-se sobre a situação interna de um Estado-membro e aprovou por consenso uma declaração presidencial de teor condenatório, instando o Governo de Mugabe a “parar a violência, cessar a intimidação política, terminar com as restrições ao direito de associação e libertar os líderes políticos que foram detidos”⁹. Três semanas depois, tendo em vista a continuação da situação de tensão no país, um membro permanente (neste caso, o Reino Unido) apresentou ao Conselho um projeto de resolução, com uma proposta de embargo de armas e de sanções direcionadas aos membros do Governo zimbabuano. A Federação da Rússia anunciou informalmente que o vetaria; o Reino Unido, porém, insistiu em levá-lo ao plenário. O resultado foi as delegações dividirem-se em linhas similares à da votação sobre Myanmar, com o projeto sendo rejeitado por 9 votos a favor e 5 contra. EUA e França acompanharam o Reino Unido na maioria. Entre os votos negativos, mais um duplo veto de China e Rússia; a eles, somaram-se igualmente África do Sul, Líbia e Vietnã. A abstenção foi da Indonésia. As recriminações públicas entre as delegações repetiram-se logo após. A forma com que John Sawers, Representante Permanente do Reino Unido, expressou sua irritação com o resultado foi particularmente ilustrativa da maneira de pensar que orientava sua delegação: a seu ver, o projeto havia sofrido a oposição daqueles com uma visão antiquada e literal de que os assuntos de um país são um problema para ele próprio, e de que o Conselho de Segurança não deveria intervir¹⁰. Todas as questões suscitadas a respeito de Myanmar recolocavam-se aqui.

A resposta a todas elas parece não se encontrar nem na avaliação do caso específico de Myanmar, nem na do Zimbábue. A chave para respondê-las está, isto sim, nas tensões inerentes a um processo mais amplo, que há muito se verifica no interior do Conselho: a expansão autoconcedida de suas atribuições institucionais, de forma a abranger em sua agenda a consideração de temas de direitos humanos.

⁹ Vide a íntegra da declaração presidencial no documento S/PRST/2008/23, de 23.06.08.

¹⁰ Vide as declarações por ele dadas ao jornal *The New York Times* na edição on-line de 12.07.08, na página http://www.nytimes.com/2008/07/12/world/africa/12zimbabwe.html?_r=2&scp=Zimbabwe%20Security%20Council&st=cse.

Capítulo 1

Contextualização

A expansão autoconcedida das atribuições institucionais do CSNU parece, *prima facie*, dizer respeito a questões predominantemente de técnica jurídica; sobretudo, como veremos, em função da pesada linguagem jurídica onusiana que a envolve. Mas seu conteúdo é inequivocamente político e diz respeito à alteração dos termos da sensível equação de quem está habilitado a editar normas – e de que tipo – no direito internacional. As mudanças que ocorrerem na resposta a essa equação implicarão, em princípio, mudanças de igual medida na distribuição de poder no cenário internacional: naturalmente não em termos de “hard power”, entendido como poderio militar ou comercial, mas certamente no campo do “soft power”, mais especificamente no da legitimidade para a definição dos padrões internacionais de conduta, em particular em situações de crise. Há pelo menos dois conjuntos de riscos a serem examinados.

O primeiro deles diz respeito ao funcionamento do Conselho de Segurança. A expansão progressiva de seu rol de atribuições por meio de decisões do próprio Conselho (em outras palavras, sem envolver no processo negociador o conjunto dos membros das Nações Unidas) constitui a quebra de um equilíbrio institucional cuidadosamente desenhado na Carta da ONU. Ainda que confira ao Conselho de Segurança um papel de proeminência no sistema onusiano, a Carta impõe implicitamente

um limite aos poderes especiais do CSNU: eles devem cindir-se ao estritamente necessário para o cumprimento do mandato de manutenção e restauração da paz e da segurança internacionais. O sistema desenhado na Carta dá, é certo, margem para o ingresso legítimo de questões de direitos humanos na agenda do CSNU, mas em princípio apenas como um dos elementos da equação política subjacente a uma ameaça à paz ou à segurança internacionais, ou como um dos elementos de direito internacional a serem levados em conta na solução de controvérsias. Essa limitação implícita serviria de garantia contra a tentação de abuso dos poderes que o Conselho receberia da Carta e que nenhuma outra organização internacional viria a ter, como a faculdade de adotar, no âmbito do Capítulo VII, medidas de cumprimento obrigatório para todos os membros da Organização. Dita limitação ganhava importância ainda maior à luz da desigualdade de direitos no interior do Conselho, devido ao *status* diferenciado das potências vencedoras da II Guerra Mundial.

Desses elementos decorrem algumas possíveis implicações que a expansão das atribuições do Conselho poderia ter no sistema da ONU: aumento indevido da ascendência do CSNU sobre os demais órgãos; erosão do princípio de não intervenção pela adoção de decisões de cumprimento obrigatório em áreas alheias ao mandato original do Conselho; fortalecimento indevido da posição dos membros permanentes do CSNU no interior da Organização, de modo contrário à tendência de diversificação dos centros de poder verificada no cenário internacional *lato sensu*. Em resumo, casos de ampliação das atribuições do Conselho, ao menos se mantida a sua atual configuração institucional, vão em princípio na contramão da democratização das instâncias de decisão internacional.

Do ponto de vista da promoção e proteção dos direitos humanos, os riscos envolvidos na expansão das atribuições do Conselho tampouco são desprezíveis e elevam a possibilidade de serem adotadas soluções desequilibradas. As limitações que o Conselho enfrenta nessa área também são estruturais: derivam de sua conformação institucional, uma vez que os princípios básicos para a boa consideração de questões de direitos humanos diferem da necessidade de eficiência e realismo político subjacente ao trabalho do Conselho. Uma dessas limitações seria o déficit de representatividade perante o conjunto dos Estados-membros da Organização: são somente quinze os membros do CSNU, em face dos 192 da ONU;

além disso, sua composição não segue um sistema de distribuição que corresponda ao peso de cada grupo regional na composição geral das Nações Unidas, de forma a garantir níveis mínimos de equidade na representação das diferentes partes do mundo e de suas culturas e sistemas jurídicos. A propósito, é nítida uma super-representação do Grupo da Europa Ocidental e Outros no Conselho¹¹.

Uma outra limitação reside na disparidade de direitos entre os membros do Conselho, fator que repercute ao menos de duas formas distintas: a maior capacidade de influência dos membros permanentes (P-5) no interior do Conselho poderia ensejar a aprovação de decisões dissonantes em relação às expectativas da comunidade internacional: quer dizer, desproporcionais ou simplesmente divergentes do que a maioria dos Estados-membros – ou mesmo dos membros eleitos (E-10) do Conselho – desejaria; ademais, o direito de veto permitiria a cada membro permanente bloquear, se e quando quisesse, o tratamento dos temas alheios a seus interesses nacionais. A conjugação desses fatores poderia facilmente levar tanto ao incremento do grau de seletividade dos trabalhos da ONU na área de direitos humanos como à adoção de número significativo de decisões afastadas do sentimento majoritário da comunidade internacional.

O maior risco envolvido, contudo, parece ser a inadequação de parte do instrumental diplomático à disposição do Conselho para o tratamento da maioria das questões de direitos humanos. O fato de a consideração de uma questão de DDHH ser suscitada no CSNU acarreta desde logo a possibilidade de que se submetam os respectivos Estados envolvidos a medidas coercitivas previstas no Capítulo VII da Carta. Não é difícil supor que a motivação das delegações que trazem esses temas ao debate do Conselho seja, em muitas vezes, precisamente o desejo de poder valer-se da faculdade de aplicação de sanções ou mesmo de autorização do uso da força armada para buscar solucioná-los. Não se pode excluir de antemão, é verdade, a hipótese de que o recurso a medidas coercitivas possa ser necessário em situações específicas, nas quais os temas de direitos humanos tenham um papel de destaque. Mas tampouco se pode afirmar que a natureza desses instrumentos seja propícia a um uso regular

¹¹ Pelo sistema atual, se incluirmos na contagem os membros permanentes, os países do Grupo Africano contam com 3 assentos; os do Grupo Asiático, com 3; os da América Latina e do Caribe, com 2; da Europa Oriental, com 2; e da Europa Ocidental e Outros, com 5.

nas questões de direitos humanos. Ao menos dois fatores podem tornar as medidas do Capítulo VII contraproducentes no domínio dos DDHH: a) o seu elevado custo humano, seja em termos de perdas de vidas e de danos à infraestrutura de serviços do país no caso do uso da força militar, seja mediante o empobrecimento de camadas mais vulneráveis da população quando da aplicação de sanções econômicas; b) de forma mais geral, a aplicação de medidas coercitivas pelo CSNU – ou mesmo a ameaça, explícita ou tácita, de sua aplicação – tem frequentemente o efeito de radicalizar a posição dos Governos dos Estados alvo, diminuindo o já restrito grau de abertura para a solução pacífica da questão.

As questões relativas à expansão das competências do Conselho são sérias, mas não são novas. Já em 1947, ao adotar a resolução 21, relativa à tutela de ilhas do Pacífico, o Conselho incluiria extensa regulação na área de direitos humanos; em 1960, por sua vez, na sequência do massacre de Sharpeville, o Conselho aprovou a resolução 134, na qual reconhecia pela primeira vez que violações de direitos humanos podem colocar em perigo a paz e a segurança internacionais¹² (essa conclusão seria reiterada em 1961, com a adoção da resolução 163, relativa à situação em Angola¹³). De forma mais relevante, questões de direitos humanos estiveram na base dos dois únicos casos de aplicação de sanções econômicas multilaterais no período da Guerra Fria. A pressão para que o Conselho se pronunciasse mais incisivamente nessas questões partiria então não dos seus membros permanentes, mas de países em desenvolvimento, que apelavam para o CSNU juntar-se à AGNU no repúdio a Governos com políticas discriminatórias.

O primeiro caso nesse sentido é o da África do Sul sob o regime de *apartheid*. Em março de 1960, 69 sul-africanos negros foram mortos e mais de 180 foram feridos pela polícia na cidade de Sharpeville, durante a repressão a uma manifestação pacífica contrária às assim chamadas leis de passagem, que integravam a política oficial de segregação racial

¹² O parágrafo operativo (PO) 1º da resolução 134, de 01.04.60, afirmava que “a situação na União da África do Sul [de assassinatos em larga escala de manifestantes pacíficos contrários à discriminação racial] é uma que tem levado à fricção internacional e, se continuar, poderia colocar em perigo a paz e a segurança internacionais”.

¹³ A leitura conjugada de seus parágrafos preambulares (PPs) 3 e 4 evidencia o entendimento do Conselho de que “a continuação da situação [de assassinatos em larga escala e de medidas severamente repressivas] em Angola é uma causa real e potencial de fricção internacional”. A resolução é de 09.06.61.

do país; a reação do Conselho veio em abril daquele ano, quando, a pedido de 29 Estados-membros, aprovou a resolução 134, instando o Governo sul-africano a abandonar o sistema de *apartheid*¹⁴. O Conselho adotaria posteriormente outras resoluções recomendatórias, em que chamava os Estados-membros a não fornecerem armamentos e materiais correlatos à África do Sul, ao mesmo tempo em que reiterava o apelo a Pretória para que suspendesse a aplicação da legislação de segregação racial. Foi apenas em 1977 que o Conselho tornou o embargo de armas de cumprimento obrigatório (oportunidade em que também impôs a proibição de cooperar com o país no desenvolvimento de armas nucleares). O Conselho, em nenhum momento, viria a aplicar sanções abrangentes contra a África do Sul, muito devido a interesses associados à importação dos minerais estratégicos produzidos no país; as sucessivas violações ao embargo de armas, além disso, impediram as sanções de alcançarem o impacto desejado. O Conselho levantou as sanções em 1994, quando a vitória do Congresso Nacional Africano de Nelson Mandela em eleições democráticas permitiu a ascensão ao poder de um governo representativo da maioria negra, marcando o fim da era de *apartheid*. Para Matheson, é provável que as sanções econômicas impostas unilateralmente por Estados-membros à África do Sul (como a proibição de realização de investimentos no país), adotadas em parte em atendimento a recomendações do CSNU nesse sentido, tenham exercido um impacto mais significativo sobre o Governo de minoria branca do que o embargo de armas das Nações Unidas¹⁵.

O segundo teve início em 1965, quando países africanos trouxeram à atenção do Conselho a declaração unilateral de independência da Rodésia do Sul feita pelo Governo de minoria branca de Ian Smith. O CSNU optou, em um primeiro momento, por recomendar a adoção de medidas

¹⁴ Curiosamente, do ponto de vista histórico, o CSNU começou a tratar da situação de direitos humanos em países específicos antes da Comissão de Direitos Humanos do ECOSOC. O primeiro instrumento ostensivo de exame de violações maciças e sistemáticas pela Comissão foi o Grupo Especial de Peritos sobre a situação dos direitos humanos na África Austral, que recebeu a tarefa de investigar casos de tortura de prisioneiros na África do Sul. O Grupo foi criado em 1967, portanto cerca de sete anos após a adoção da resolução 134 do CSNU. A Comissão somente viria a tratar de situações específicas que não fossem relativas ao *apartheid* em 1975, com o Grupo de Trabalho Especial sobre a situação dos direitos humanos no Chile. Essas informações constam das páginas 12 e 13 do livro “Os Direitos Humanos como Tema Global” de J. A. Lindgren Alves.

¹⁵ Vide as páginas 66 a 69 de seu livro “Council UNbound: the growth of UN decision making on conflict and postconflict issues after the Cold War”.

voluntárias, instando os Estados-membros a não estabelecerem relações diplomáticas, a observarem um embargo de armas e a suspenderem, na medida do possível, as relações comerciais com o país. Mais de ano depois, em vista da capacidade de resistência demonstrada pelo Governo de Ian Smith, o Conselho mudou o enfoque e adotou, pela primeira vez, sanções econômicas abrangentes e obrigatórias¹⁶. Michael Matheson comenta que, “de tempos em tempos, durante os onze anos seguintes, o Conselho reiterou e ajustou essas sanções, mas foi incapaz de impedir sérias violações que mantivessem o regime de minoria vivo, particularmente por parte da África do Sul e das colônias portuguesas adjacentes”¹⁷. As sanções foram suspensas em fins de 1979, com a queda do Governo de minoria branca.

Não se pode subestimar de todo, contudo, o impacto que a adoção de sanções pode ter tido na política interna da África do Sul e na da Rodésia do Sul (hoje Zimbábue), ao evidenciar de forma mais clara para a opinião pública nacional a falta de legitimidade do Governo local perante a comunidade internacional.

O número total de casos em que o Conselho assumiu a consideração de questões de direitos humanos durante a Guerra Fria, entretanto, é relativamente reduzido, assim como, na verdade, era mais reduzida a própria agenda do Conselho nesse período do que atualmente. A oposição Leste-Oeste traduziu-se no âmbito do CSNU como um longo confronto de efeito paralisante, em que o uso recíproco do veto pelas superpotências – ou a ameaça de seu uso – limitava na prática as possibilidades de intervenção efetiva do Conselho aos poucos casos em que os interesses de ambas fossem convergentes ou ao menos não conflitantes. A distensão que se produziu lentamente entre os Estados Unidos e a União Soviética ao longo da década de 1980 alteraria qualitativamente o funcionamento do sistema onusiano. David Malone relata que o primeiro intento de aproximação entre os membros permanentes nesse contexto ocorreu em fins de 1986, quando o Representante Permanente do Reino Unido convidou seus pares dos demais P-5 para discutir informalmente o papel do Conselho na Guerra Irã-Iraque; a iniciativa teria sido bem recebida

¹⁶ As sanções proibiam a importação de uma lista de produtos rodesianos, atividades de promoção comercial, o carregamento de produtos rodesianos em navios ou aviões, a assistência financeira e econômica e o fornecimento de armamentos, petróleo, aviões e veículos automotores.

¹⁷ Vide as páginas 66 a 69 de seu livro “Council UNbound: the growth of UN decision making on conflict and postconflict issues after the Cold War”.

por todos, ainda que a China manifestasse, por mais algum período, resistência à possibilidade de os cinco países concertarem posturas proativas. Os resultados não tardaram, ainda que tímidos de início: estabeleceu-se um mecanismo embrionário de concerto entre os membros permanentes, hoje bastante consolidado¹⁸.

Para efeitos do Conselho, a Guerra Fria teve fim antes da dissolução da União Soviética em 1991. O verdadeiro divisor de águas no trabalho do Conselho seria a invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990. A confluência de interesses entre os membros permanentes deixou para trás os anos de paralisia do Conselho e propiciou a aplicação rápida e efetiva de instrumentos coercitivos da Carta. Os resultados positivos obtidos geraram uma onda de otimismo com as possibilidades que se abriam para o Conselho quando a cooperação entre os membros permanentes fosse efetiva. Mesmo antes da conclusão da Guerra do Golfo em 1991, operar-se-ia, sem chances de retorno, uma mudança qualitativa nos trabalhos do Conselho, ao verificar-se que as margens possíveis de consenso entre os P-5 não se limitavam à invasão iraquiana, permitindo que se expandisse, de maneira correspondente, a capacidade de atuação do Conselho em outros temas. O Conselho testemunha então um incremento sem precedentes no seu volume de trabalho e, junto com isso, também nos casos que constituíam uma ampliação de suas atribuições. Os gráficos abaixo são eloquentes a esse respeito.

Tabela 1 – Resoluções do CSNU sobre DDHH

Ano	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total de Resoluções do CSNU	23	15	29	17	14	21	13	13	20	20
Resoluções do CSNU sobre DH	1	0	0	0	2	0	1	1	0	2
Percentual	4,30%	0%	0%	0%	14,20%	0%	7,60%	7,60%	0%	10%

¹⁸ Esse mecanismo possibilitou alcançar consenso mais facilmente para a recondução de Javier Pérez de Cuellar à Secretaria-Geral das Nações Unidas em 1986, facultou ao Conselho apresentar em 1987 a Irã e Iraque proposta de cessar-fogo, monitorado por missão observadora da ONU, e possibilitou o estabelecimento em 1998 e 1989 de cinco missões de paz: a UNGOMAP, no Afeganistão; a UNIIMOG, entre Irã e Iraque; a UNAVEM I, em Angola; a UNTAG, na Namíbia; e a ONUCA, na América Central. Vide as páginas 4 e 5 de seu livro “The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century”.

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total de Resoluções do CSNU	37	42	74	93	77	66	57	54	73	65
Resoluções do CSNU sobre DH	0	1	5	3	4	20	17	10	18	22
Percentual	0%	2,30%	6,70%	3,20%	5,10%	30,30%	29,80%	18,50%	24,60%	33,80%

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total de Resoluções do CSNU	50	52	68	66	59	71	87	56	65
Resoluções do CSNU sobre DH	19	18	15	28	25	29	26	18	34
Percentual	38%	34,60%	22%	42,40%	42,30%	40,80%	29,80%	32,10%	52,30%

Estão contabilizadas, nos quadros *supra*, na condição de “resoluções do CSNU sobre DH”, apenas as resoluções que contêm menção à expressão “direitos humanos” em seu texto e as relativas aos Tribunais Criminais Especiais para Ruanda e a antiga Iugoslávia (em razão de seu mandato, que é o de julgar, entre outros casos, violações graves dos DDHH).

Um primeiro critério de análise é o número total de resoluções aprovadas em cada ano pelo Conselho. A Guerra do Golfo propiciaria um aumento de 85% no número de resoluções aprovadas no espaço de não mais de um ano: das 20 resoluções aprovadas em 1989 passou-se para 37 em 1990. De lá as cifras cresceriam exponencialmente, até alcançar o número recorde de 93 resoluções em 1993. A série histórica mostra de forma clara que os efeitos da expansão da agenda do Conselho no período pós-invasão do Kuwait se mostraram mais duradouros do que o otimismo gerado pela vitória na Guerra do Golfo: o volume do trabalho do Conselho em momento algum voltou a aproximar-se dos números pré-1990. O fato é que o Conselho saltou da média de 18,5 resoluções adotadas por ano na década de 1980 para a de 63,8 nos anos 90, permanecendo em 63,7 neste início de século (2000-08).

De maior interesse para esta tese é a evolução do número das resoluções adotadas pelo Conselho que tratavam de questões de direitos humanos. A primeira conclusão que salta aos olhos é que o período

imediatamente posterior à Guerra do Golfo proporcionou um aumento do número absoluto de resoluções com essa menção: entre 1992 e 1993, foram aprovadas tantas resoluções com referência aos direitos humanos quanto no período de 1980 a 1991. Em termos relativos, no entanto, as citações a direitos humanos permaneceram pouco numerosas, em vista do aumento mais do que proporcional do número total de resoluções adotadas (as cinco resoluções aprovadas em 1992 representavam, perante o conjunto do trabalho do Conselho naquele ano, um percentual inferior ao da única resolução adotada nessa matéria em 1987, por exemplo). A verdadeira mudança de atitude do Conselho em relação aos temas de direitos humanos pareceria ocorrer recentemente em 1995, quando o número de resoluções com referências expressas sobe para 20, correspondendo a mais de 30% do total aprovado naquele ano.

Algumas ressalvas metodológicas impõem-se, no entanto. Um número significativo de resoluções do Conselho, tanto anteriores como posteriores ao fim da Guerra Fria, trata de questões correlatas aos direitos humanos sem mencionar a expressão “direitos humanos”¹⁹. São resoluções sobre monitoramento de eleições, promoção da democracia, reforma do Poder Judiciário, combate a políticas raciais segregacionistas, proteção a civis, preocupação com a situação de grupos vulneráveis como crianças e mulheres. Se forem contabilizadas, os números de todos os gráficos supra teriam de ser revisados para cima. Isso não alteraria de modo geral as tendências expostas nos gráficos, com uma exceção notável – o período entre 1991 e 1994. Nesses anos, multiplicaram-se as resoluções que faziam menção às preocupações do Conselho com violações do direito internacional humanitário, com os fluxos de refugiados e deslocados internos e com o sofrimento em larga escala da população civil. Todos esses elementos seriam apresentados nos anos seguintes de forma associada com os direitos humanos ou diretamente sob o seu guarda-chuva. A tendência de expansão acentuada dos trabalhos do Conselho nessa área, portanto, também parece datar de perto da Guerra do Golfo. Por alguma razão, no entanto, o Conselho perdeu a inibição de chamar os direitos humanos pelo nome somente em 1995.

¹⁹ Entende-se, para efeitos desta tese, como tema de direitos humanos, todo aquele diretamente relacionado com o gozo dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela AGNU em 1948, e nos demais instrumentos aprovados pelas Nações Unidas nessa área, em particular os Pactos Internacionais de 1966.

Um segundo fenômeno que passa despercebido nas estatísticas *supra* é o grau de inserção das questões de direitos humanos na agenda do Conselho do ponto de vista geográfico. Na década de 1980, a análise de direitos humanos estava centrada em um único país: a África do Sul, sob o regime do *apartheid*. De 1980 a 1988, apenas uma resolução que aludia aos direitos humanos não se referia à situação interna da África do Sul²⁰. De lá para cá, a consolidação dos temas de direitos humanos na agenda do Conselho mede-se também pela crescente diversificação dos casos analisados sob o seu prisma. No ano de 2008, dos 21 países, territórios ou sub-regiões considerados pelo Conselho, 12 foram objeto de resoluções que abordavam explicitamente questões de direitos humanos.

Algumas conclusões devem ser extraídas desses números. A consideração dos temas de direitos humanos no âmbito do Conselho parece, para todos os efeitos práticos, consolidada. O patrimônio de resoluções adotadas pelo Conselho de 1990 a 2008, abrangendo apenas as que fazem alusão à expressão “direitos humanos” ou a Tribunais Criminais Especiais, alcança o número por si só significativo de 312, correspondente a 22,33% do total do período. De outra parte, os temas de DDHH têm ocupado de forma consistente uma parcela relativamente grande do trabalho do Conselho desde pelo menos 1995 e a evolução recente não mostra sinais de que essa tendência possa vir a reverter-se no curto prazo.

Para o agente diplomático brasileiro nas Nações Unidas, a expansão das atribuições do Conselho na área de direitos humanos representa tanto uma fonte permanente de riscos para o bom funcionamento da ONU como um fato incontornável da nova realidade internacional. A tarefa que lhe incumbe, em particular quando o Brasil for membro do Conselho, é a de ajudar na busca de alternativas para redirecionar o debate nessa matéria, propiciando o atendimento às demandas contemporâneas da promoção e proteção dos direitos humanos sem causar dano ao equilíbrio de poderes dentro do sistema ONU. Esta tese é uma tentativa de contribuir para tanto.

Para isso procuraremos antes compreender de que modo e com quais resultados o Conselho tem atuado na área de direitos humanos. Exploraremos também as motivações de alguns dos principais atores do

²⁰ Era a de número 605, de 1987, relativa a Israel.

CSNU. Ao final, delinearemos propostas de curso de ação para debate. Para começar, examinaremos as bases jurídicas – e políticas – com que o Conselho procedeu a expandir suas competências.

Capítulo 2

Fundamentos Teóricos

2.1. Relação entre Segurança Internacional e Direitos Humanos

A questão que nos ocupa não é saber como os direitos humanos entraram nas deliberações do Conselho de Segurança. Desde sua criação, o CSNU está obrigado, no exercício de suas funções, a levar em conta as questões de direitos humanos como um elemento de análise, seja quando constituírem um elemento de relevo para a compreensão das circunstâncias de um conflito específico, seja porque é exigência da Carta que as decisões do Conselho relativas à solução de controvérsias e situações que possam levar à violação da paz sejam tomadas em conformidade com os princípios do direito internacional, do qual, por certo, fazem parte os direitos humanos (vide o Artigo 1º, inciso 1º). Para além da Carta das Nações Unidas, no entanto, pelo menos mais dois instrumentos internacionais estabelecem meios institucionais de tratamento dos temas de direitos humanos pelo CSNU: a) a Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, de 1948, faculta às suas Partes Contratantes, por meio de seu Artigo VIII, instar os “órgãos competentes das Nações Unidas” (inclusive, portanto, o CSNU) a prevenir e suprimir atos de genocídio e b) o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (TPI), de 1998, permite ao Conselho, em seu Artigo 13, remeter casos de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade à consideração do Promotor do Tribunal.

A questão que se impõe aqui é outra: determinar como o Conselho passou a exercer uma função prescritiva na área de direitos humanos.

Obstáculos institucionais para a aproximação dos dois temas não faltaram. A ordem dos dispositivos da Carta pareceria configurar a criação de universos quase paralelos para o tratamento de ambos: a abordagem deles estava a princípio destinada a não se cruzar em praticamente nenhuma instância institucional onusiana. A paz e a segurança internacionais são incorporadas aos Propósitos e Princípios das Nações Unidas no Artigo 1º, inciso 1º; os direitos humanos, no Artigo 1º, inciso 3º. As questões de paz e segurança internacionais são abordadas de maneira central nos Capítulos V, VI, VII e VIII; as de direitos humanos, nos Capítulos IX e X. O único ponto de contato entre eles estava no Capítulo XII, cujo Artigo 76, ao estabelecer os objetivos básicos do sistema de tutela²¹, incluía tanto a promoção da paz e segurança internacionais como o encorajamento ao respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais; o Conselho de Tutela, no entanto, está desativado há muito tempo. De resto, a Carta confia o tratamento dos temas de paz e segurança internacionais ao CSNU; quanto aos direitos humanos, solicita que o Conselho Econômico e Social estabeleça uma comissão funcional para tratá-los (seria a Comissão de Direitos Humanos, criada em 1947 e substituída em 2006 pelo atual Conselho de Direitos Humanos). Mesmo no âmbito da Assembleia Geral, que recebera pelo Artigo 10 a competência para discutir quaisquer matérias dentro do escopo da Carta ou das atribuições de outros órgãos das Nações Unidas, o tratamento dos temas era bifurcado desde a origem: os temas de paz e segurança internacionais pertencem à I Comissão, os de direitos humanos, à III Comissão. Apesar disso, os temas cruzaram-se, por várias vezes, com frequência crescente e em mais de um órgão.

2.1.1. O princípio da não intervenção

Muitos consideram que o principal obstáculo institucional superado – ou contornado – pelo Conselho para atuar de forma prescritiva na área de direitos humanos não reside na distribuição de competências entre os órgãos das Nações Unidas, mas sim nos próprios limites de ação impostos

²¹ Entenda-se por tutela, no sentido do Artigo 75 da Carta, a administração e fiscalização de territórios colocados sob a autoridade das Nações Unidas por meio de acordos específicos.

pela Carta à Organização. Uma das principais regras de autolimitação dos poderes das Nações Unidas é o princípio da não intervenção. A redação que lhe é dada pelo Artigo 2º, parágrafo 7º, da Carta, é a de que “nenhuma disposição da presente Carta autoriza as Nações Unidas a intervir em assuntos que digam respeito essencialmente à competência nacional de um Estado nem obriga os Membros a submeter assuntos desse gênero a um procedimento de solução nos termos da presente Carta (...)”. No caso do CSNU, o princípio de não intervenção constitui obstáculo de alcance apenas parcial, dado que a parte final do mesmo parágrafo 7º ressalva que “esse princípio não compromete a aplicação das medidas coercitivas previstas no Capítulo VII”.

A linguagem inerente aos instrumentos internacionais de direitos humanos, ao confiar aos Estados a responsabilidade primária pela observância dos direitos neles reconhecidos, aponta a uma forte dimensão de jurisdição interna em seu conteúdo e abre em princípio a possibilidade de invocação do princípio da não intervenção, seja contra o Conselho, seja contra outro órgão da ONU. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em seu sexto parágrafo preambular, por exemplo, reconhece implicitamente o papel dos Estados ao referir que o compromisso de alcançar a promoção do respeito universal aos direitos humanos não foi assumido por outros que não os Estados-membros; além disso, o temário da DUDH reporta-se fundamentalmente ou a questões jurídicas tradicionalmente reguladas pelo direito interno dos Estados-membros ou a obrigações que usualmente diziam respeito a suas políticas públicas nacionais; nada há no seu texto que desfavoreça a visão de que são do Estado os deveres que correspondem a cada direito individual. A redação dos Pactos Internacionais parece corroborar esse entendimento: o Artigo 2º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) dá a cada Estado Parte a obrigação de “respeitar e assegurar a todos os indivíduos dentro de seu território e sujeitos à sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto (...)”; por sua vez, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em seu Artigo 2º, fala do compromisso de cada Estado Parte de “tomar passos (...) com vistas a alcançar progressivamente a plena realização dos direitos reconhecidos no presente Pacto (...)”. Se tomado *stricto sensu*, o princípio do Artigo 2º, parágrafo 7º, poderia ser lido como uma permissão aos Estados para não submeter à consideração

multilateral o estado da observância dos DDHH em seu território ou de aceitar medidas que dissessem respeito a isso, exceção feita, como previsto no mesmo Artigo, ao cumprimento de eventuais medidas coercitivas impostas pelo CSNU.

Mesmo em uma primeira leitura, no entanto, o princípio da não intervenção sofre limitações na área de direitos humanos. Em primeiro lugar, deve ser analisado em conjunção com o inovador caráter internacional que a Carta atribui a essa área. A Carta faz a proteção e a promoção dos direitos humanos extrapolarem a consideração que lhes era comumente dada no âmbito nacional até então, ao torná-la um dos Propósitos e Princípios das Nações Unidas e ao garantir à ONU o direito de fazer recomendações e de tratar do tema em um de seus órgãos assessores. A aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos afastava qualquer margem de dúvida de que a questão dos direitos humanos não seria de competência exclusivamente interna: se era verdade que a responsabilidade pela observância dos padrões de direitos humanos recaía primariamente no âmbito nacional, a definição dos padrões a serem seguidos pelos Estados era feita primordialmente na esfera internacional.

A aplicação do princípio de não intervenção na área de direitos humanos por muito tempo foi objeto de tensão no sistema onusiano, a rigor mesmo antes de sua constituição. A origem dessa tensão é facilmente localizável do ponto de vista histórico, uma vez que a ONU foi construída sobre os traumas causados não somente pela II Guerra Mundial de forma geral, mas também, em particular, pelo Holocausto. Carrillo Salcedo registra a respeito a posição da Delegação do Chile na Conferência de São Francisco em 1945, que houve por bem “pôr de manifesto que era necessário reduzir o que tradicionalmente se chamava jurisdição interna dos Estados, porque existiam problemas de ordem interna, tais como as violações das liberdades essenciais do ser humano, que deviam ser investigados pela Organização mundial porque podem colocar em perigo a paz entre as nações”²². Segundo relato de Gilbert Guillaume, declaração de igual teor teria sido feita pela Delegação da França, para quem a reserva de competência nacional não poderia ser invocada quando “a violação manifesta das liberdades essenciais e dos

²² Vide a página 40 do livro “Soberania de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo”.

direitos humanos constitui por ela própria uma ameaça suscetível de comprometer a paz”²³.

A aludida tensão gerou por décadas um impulso constante de redefinição das fronteiras da competência interna dos Estados na sua relação com a ONU na área de direitos humanos. Não se trata aqui, esclareça-se, de um caso de desvirtuação de princípio, mas sim de um desdobramento natural do processo de construção do sistema jurídico onusiano. Como havia opinado a Corte Permanente de Justiça Internacional em 1923, ao emitir parecer consultivo sobre os decretos de nacionalidade promulgados na Tunísia e no Marrocos, “a questão de saber se uma determinada matéria entra ou não no domínio exclusivo de um Estado é essencialmente relativa: ela depende do desenvolvimento das relações internacionais”²⁴. Não surpreende, por isso, que a evolução do sistema das Nações Unidas nas décadas seguintes tenha sido pautada por soluções de compromisso entre as considerações inerentes à situação dos direitos humanos em todo o mundo e as relativas ao respeito ao princípio da não intervenção. As soluções encontradas permitiram que ambas as questões se acomodassem mutuamente em cada momento; vistas retrospectivamente, apontam a uma tendência histórica de erosão do rol de assuntos de competência essencialmente nacional.

Uma forma de acomodação encontrada foi a criação de mecanismos institucionais por meio dos quais os Estados pudessem livremente assentir em submeter à consideração multilateral questões de seu âmbito interno. O primeiro exemplo data já de 1948, quando da aprovação pela Assembleia Geral do texto da Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio. Em seu Artigo 6º, a Convenção faculta que os acusados de genocídio sejam julgados por tribunal penal internacional, no caso de as Partes Contratantes envolvidas terem aceitado sua jurisdição. Além disso, como visto no item 2.1 *supra*, o Artigo 8º da Convenção autoriza suas Partes Contratantes a “instar os órgãos competentes a tomar as ações previstas na Carta das Nações Unidas que eles considerarem apropriadas para a prevenção ou supressão dos atos de genocídio ou

²³ Vide a página 144 de seus comentários ao Artigo 2º, parágrafo 7º, da Carta no livro “La Charte des Nations Unies: commentaire article par article”, de Jean-Pierre Cot e Alain Pellet.

²⁴ Citação de Gilbert Guillaume. Vide a página 152 de seus comentários ao Artigo 2º. Parágrafo 7º, da Carta “La Charte des Nations Unies: commentaire article par article”, de Jean-Pierre Cot e Alain Pellet.

de quaisquer dos outros atos enumerados no Artigo 3º²⁵. Ainda que a Convenção silencie sobre que órgãos podem ser acionados e quais formas de cooperação podem ser solicitadas, esses dois Artigos abriram vias institucionais inovadoras para que casos (que a própria Convenção julgava como primariamente de competência interna) pudessem ser tratados em foros internacionais, inclusive, com destaque no CSNU.

Existem outros exemplos. O PIDCP e todas as Convenções aprovadas pela AGNU na área de direitos humanos definiram mecanismos de monitoramento da implementação dos respectivos instrumentos, na forma de comitês de peritos que analisam os relatórios elaborados pelos Estados Parte acerca tanto das medidas tomadas para dar efeito aos direitos neles estabelecidos como do progresso alcançado na sua implementação. Exceção que confirma que a regra fora criada pelo Conselho Econômico e Social, o qual, em face da ausência de dispositivo no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que tratasse de mecanismo de monitoramento, estabeleceu, por meio de sua resolução 1985/15, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão de peritos que velaria pela implementação do PIDESC de forma semelhante à dos demais instrumentos. Em qualquer desses casos, o exercício do monitoramento pelos órgãos de peritos dava-se com base no assentimento dos Estados, por supor a prévia ratificação dos respectivos instrumentos por seus Governos.

Outros casos há em que o consentimento dado pelos Estados é menos claro. As Nações Unidas desenvolveram ao longo de décadas um conjunto de instrumentos intrusivos para monitorar a promoção e proteção aos direitos humanos em todo o mundo, de modo a contribuir para o bom desempenho das funções da Comissão (hoje, do Conselho) de Direitos Humanos: trata-se do trabalho realizado pelos chamados Procedimentos Especiais, grupo composto pelos Relatores Especiais e Peritos Independentes da CDH e pelos Representantes Especiais do SGNU, todos criados por decisões tomadas pelos Estados nos respectivos âmbitos institucionais. Os Procedimentos Especiais estão em geral autorizados a levantar informações de qualquer fonte sobre a situação do respeito aos direitos humanos em países específicos e a

²⁵ Os outros atos a que fazia referência o Artigo 3º são a conspiração para cometer genocídio, o incitamento público direto para a prática do genocídio, a tentativa de prática de genocídio e a cumplicidade na execução do genocídio.

publicá-las, junto com suas recomendações, em seus relatórios anuais, sem necessitar do aval dos Governos em questão para tanto; de toda forma, apresentam suas conclusões em nome próprio – e não do órgão a que pertencem, nem da Secretaria das Nações Unidas. Estão habilitados igualmente a realizar missões de investigação a países específicos; para esses casos, contudo, precisarão da prévia concordância dos Governos envolvidos, manifestada seja por meio de uma comunicação específica ao Procedimento Especial interessado, seja pela apresentação ao Escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos (EACDH) de um convite permanente, extensível a todos os Procedimentos Especiais²⁶. Lindgren Alves sustenta que essa forma de monitoramento não fere o respeito à soberania dos Estados-membros porque, “em todos esses mecanismos, (...) a atuação internacional não ultrapassa o nível de observação e de recomendações. Resguarda-se, assim, a soberania nacional, cabendo ao discernimento dos Governos as decisões de responder às indagações, acolher as recomendações (...)”²⁷.

Existem, por fim, expedientes da área de direitos humanos que por anos alimentaram polêmica sobre o grau de sua compatibilidade com o princípio da não intervenção. A importância crescente assumida pelos temas de direitos humanos no âmbito internacional fez as Nações Unidas dotarem-se progressivamente de mecanismos institucionais para denunciar casos de violações graves e sistemáticas, fazendo críticas públicas aos Governos por eles responsáveis. O primeiro instrumento adotado nessa área foi o “procedimento para lidar com comunicações relativas a violações de direitos humanos e liberdades fundamentais”, criado pelo Conselho Econômico e Social em sua resolução 1503, de 27.05.70; encontra-se ainda hoje em vigor na forma que lhe foi dada pela resolução 5/1 do Conselho de Direitos Humanos. O procedimento resume-se atualmente na consideração, de forma confidencial, de comunicações de indivíduos recebidas pelas Nações Unidas com denúncias de violações graves e sistemáticas de DDHH²⁸.

²⁶ Recorde-se que o Brasil apresentou convite permanente aos Procedimentos Especiais em dezembro de 2001.

²⁷ Vide as páginas 37 a 39 de seu livro “Os Direitos Humanos como Tema Global”.

²⁸ As comunicações são analisadas primeiro por um grupo de cinco peritos do Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos (o Grupo de Trabalho de Comunicações), depois por um grupo de cinco delegados governamentais em representação de todas as regiões do globo (o Grupo de Trabalho de Situações) e, por fim, no plenário do Conselho de Direitos Humanos em sessão

O uso desse procedimento encontra-se em franca decadência, devido à possibilidade, em vigor desde 1975, de os Estados interessados apresentarem denúncias de violações graves e sistemáticas dos direitos humanos em um país específico para discussão diretamente no plenário do Conselho de Direitos Humanos ou na III Comissão da AGNU – ambos os órgãos contam com item de agenda separado para a consideração dessas questões. Nos dois casos, o resultado final das deliberações pode ser a aprovação de uma resolução condenatória, pela qual usualmente uma maioria de delegações votantes logra a aprovação de uma lista de críticas e de recomendações em relação à situação dos direitos humanos no território do país em tela. Ainda que resoluções desse tipo sejam desprovidas de caráter jurídico vinculante, seu impacto político pode ser significativo mediante a redução da legitimidade do Governo nacional aos olhos da comunidade internacional ou de seu próprio público interno.

Não se trata aqui de discutir a pertinência ou não da aprovação de resoluções sobre países específicos do ponto de vista da defesa dos direitos humanos em escala global, mas sim sua compatibilidade ou não com o princípio da não intervenção. Tanto a criação do mecanismo confidencial da resolução 1503 como a inclusão em agenda da consideração pública dos casos de violação grave e sistemática foram decisões tomadas pelos Estados-membros; esse fato não garantiria por si que se tivesse respeitado o princípio do Artigo 2º, parágrafo 7º, uma vez que os Estados que se opunham à discussão das acusações poderiam ter votado contra a criação desses mecanismos ou não estar representados no órgão que tomara a decisão (como no caso do ECOSOC ou da Comissão, hoje Conselho, de Direitos Humanos). Chama a atenção, contudo, que não há registro de que houvesse sido submetida à consideração dos Estados-membros qualquer proposta formal de descontinuação dos referidos mecanismos (ou seja, nem para a revogação da resolução 1503 do ECOSOC ou dos parágrafos correspondentes da resolução 5/1 do Conselho de Direitos Humanos, nem para a retirada do item da agenda das sessões do CDH ou da III Comissão). Apesar do inegável desconforto com que diversas delegações de países em desenvolvimento viam esses mecanismos, expresso e reiterado ao longo dos anos em muitos discursos públicos de

secreta; se, no diálogo que for mantido com o Governo do país visado no plenário, verificar-se que procedem as acusações, esse país pode ser punido mediante o encerramento da discussão a respeito em sessão fechada e sua reabertura em sessão aberta.

seus representantes, elas lhes davam seu consentimento tácito na medida em que não requeriam formalmente sua interrupção. Houve, é certo, tentativas de impor condições restritivas à apresentação de projetos de resolução sobre a situação dos direitos humanos em países específicos, mas foram de limitado sucesso²⁹. Essa aparente contradição explica-se pela importância de que as questões de DDHH se revestiam para a opinião pública internacional, o que provavelmente importaria aos Estados que solicitassem a interrupção desses mecanismos custos políticos maiores (por serem vistos como acobertando violadores dos direitos humanos) do que aqueles com os quais arcariam se ditos mecanismos fossem mantidos.

De toda forma, a discussão sobre a compatibilidade entre os mecanismos intrusivos de monitoramento dos direitos humanos criados pelas Nações Unidas e o princípio de não intervenção da Carta foi, em princípio, encerrada na Segunda Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena de 14 a 25 de junho de 1993. A Declaração e o Programa de Ação aprovados ao cabo da Conferência contêm, em seu parágrafo operativo 4º, a afirmação de que “(...) a promoção e proteção de todos os direitos humanos é uma preocupação legítima da comunidade internacional. Os órgãos e agências especializadas relacionados com direitos humanos deveriam, portanto, continuar a aumentar a coordenação de suas atividades com base na aplicação objetiva e consistente dos instrumentos internacionais de direitos humanos”³⁰. O reconhecimento da legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos teve, entre outras, a consequência de impor uma reinterpretação ao Artigo 2º, parágrafo 7º, da Carta, à luz da qual não é mais aceitável invocar o

²⁹ O caso mais ilustrativo da ausência de solicitação formal de interrupção dos mecanismos é o processo negociador que conduziu à consolidação institucional do Conselho de Direitos Humanos em junho de 2007. Nesse momento, a delegação da China propôs que a adoção desse tipo de resolução dependesse de uma maioria qualificada; ao final, aprovou-se na resolução 5/1 do CDH apenas que os proponentes dos projetos terão a responsabilidade de assegurar a base de apoio mais ampla possível para suas iniciativas antes de elas serem levadas à votação. O próprio CDH interpreta a expressão “base de apoio mais ampla possível” como significando preferencialmente 15 membros; a escolha do termo “preferencialmente” indica que a exigência de 15 copatrocinadores membros (número que, de resto, representa menos de um terço da composição total do CDH) não constitui uma condição *sine qua non* para a apreciação do projeto. Vide, a respeito, o parágrafo 117, inciso (d), da resolução 5/1 do Conselho de Direitos Humanos, na página http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_5_1.doc da internet.

³⁰ A íntegra do texto da Declaração e do Programa de Ação de Viena pode ser obtida na página [www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument) da internet.

princípio da não intervenção para impedir a consideração da situação dos direitos humanos em um país determinado no âmbito das Nações Unidas. Tornam-se insubsistentes, ao menos a partir de então, os questionamentos sobre a possibilidade institucional de serem emitidas condenações a países específicos, por exemplo. (Isso não implica, obviamente, que não se possa questionar a pertinência política de aprovar ou não propostas específicas de resolução sobre países, em função das condições que se verificarem no terreno ou de outras circunstâncias que afetarem a substância das deliberações).

Os resultados da Conferência de Viena consagram a competência das Nações Unidas como um todo para considerar e, em decorrência, adotar medidas para promover a observância dos direitos humanos, o que não significa dizer que esse reconhecimento seja extensível de igual maneira a todos os seus órgãos. Para cada um deles, seguem vigentes e inalteradas as regras que fixam suas atribuições e seus métodos de trabalho; nada mais natural, na verdade, que os temas de direitos humanos sejam tratados pelos órgãos com mandato da Carta para tanto: a Comissão – hoje o Conselho – de Direitos Humanos ou a Terceira Comissão, em princípio. Nesse contexto, se bem é verdade que o princípio de não intervenção não mais serve de obstáculo institucional para as Nações Unidas, isso não responde à pergunta de como o Conselho de Segurança passou a exercer função prescritiva na área de direitos humanos. Essa pergunta ganha agora nova forma: quais elementos dariam competência ao CSNU para tratar de direitos humanos?

2.1.2 A competência institucional do CSNU para os temas de direitos humanos

A flexibilidade que o Conselho encontraria para atuar proativamente na área de direitos humanos parece residir não no conceito ou na prática dos DDHH, mas sim no de um elemento chave de suas próprias atribuições institucionais: o da ameaça à paz. O Artigo 39 da Carta prevê que “o Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, violação da paz ou ato de agressão e fará recomendações ou decidirá quais medidas serão tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42 para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais”. Ainda que conceitualmente distintos, os termos violação da paz e ato de agressão

referem-se à ocorrência de atos de hostilidade e poderiam relacionar-se em certa medida com os temas de direitos humanos, sob o ângulo do impacto humanitário que o conflito em questão pudesse causar. De maior interesse para efeitos desta análise é a noção de ameaça à paz. A Carta não traz uma definição de seu conteúdo, nem estipula parâmetros para a determinação de sua ocorrência. Tampouco há jurisprudência internacional que limite o significado da expressão. A própria exceção prevista ao final do Artigo 2º, parágrafo 7º, da Carta impossibilita que escapem da determinação como ameaça à paz mesmo os temas de competência essencialmente nacional. A Carta faculta assim que ameaça à paz seja aquilo que o Conselho julgar, caso a caso, como sendo uma ameaça à paz, sem outros limites que sejam impostos aos membros do Conselho nesse exercício que não as considerações inerentes ao caso e ao momento. Gérard Cohen Jonathan caracteriza a inclusão da fórmula “ameaça à paz” no Artigo 39 como um ato consciente dos redatores da Carta, pelo qual definiram de maneira indeterminada o campo de atuação do Conselho; em suas palavras, a expressão ameaça à paz pode remeter a

um conflito entre Estados tanto quanto uma situação interna muito grave que ameace a paz porque pode esperar-se que ela tenha repercussões internacionais. Ainda convém observar que seria vão querer definir com exatidão o que se entende por repercussões internacionais. Mesmo no caso em que um conflito se limite perfeitamente ao interior de um Estado visado, e em que os esforços de justificação em função da tensão internacional estejam longe de serem convincentes, nada impede a maioria do Conselho de julgar que há uma ameaça contra a paz (...)³¹.

O caráter aberto do mandato do Conselho é corroborado pelo Artigo 34 da Carta. Saindo do campo da aplicação de medidas coercitivas para o da solução pacífica de controvérsias, a Carta assegura ao Conselho a faculdade de “investigar qualquer disputa, ou qualquer situação que poderia levar a uma fricção internacional ou dar origem a uma disputa, de modo a determinar se a continuação da disputa ou da situação provavelmente colocará em perigo a manutenção da paz e da segurança internacionais”. A sucessão de cláusulas de conteúdo aberto no Artigo 34 (“qualquer disputa”, “qualquer situação que poderia levar a uma fricção

³¹ Vide seus comentários ao Artigo 39 da Carta na página 655 do livro “La Charte des Nations Unies: commentaire article par article”, de Jean-Pierre Cot e Alain Pellet.

internacional”, “qualquer situação que poderia [...] dar origem a uma disputa”) dificulta imaginar algum tema que esteja *a priori* afastado do seu âmbito de aplicação. Esse entendimento é compartilhado por Tabrizi Ben Salah, para quem do Artigo 34 “resulta em favor do Conselho um amplo poder de conhecer qualquer situação ou qualquer disputa sem que seja necessário que eles estejam ameaçando a paz no mundo”³². A análise que ambos fazem dos Artigos 34 e 39 vai ao encontro da descrição que oferece Antonio Patriota a respeito do trabalho do Conselho; para ele, o *modus operandi* do CSNU “escapa a mecanismos independentes de controle e se autolegitima a cada reinterpretação de seu mandato com a criação de novos precedentes”³³.

A adoção de um conceito aberto de ameaça à paz tem certamente a vantagem sistêmica de garantir flexibilidade suficiente para um *aggiornamento* constante do Conselho em face da imprevisibilidade dos rumos que assumirá a evolução das causas e formas de conflito no cenário internacional. O preço institucional associado a essa flexibilidade, no entanto, é a abertura de rol quase infindável de possibilidades de intervenção do Conselho nos temas que forem de sua escolha. Não há margem razoável de dúvida de que seja legal perante a Carta o tratamento de temas de direitos humanos pelo Conselho, quando ele determinar que os casos que lhes servem de ensejo constituem ameaças à paz.

Patriota suscita a interessante questão da autolegitimação do Conselho. Se a questão da legalidade da atuação do CSNU em direitos humanos está, em princípio, resolvida desde sempre pela natureza do mandato que lhe dá a Carta, a questão da legitimidade do tratamento dos temas de DDHH por parte do Conselho parece ter respostas menos claras. A determinação do ponto até o qual a comunidade internacional apoiará efetivamente as decisões que o CSNU tomar em matéria de direitos humanos dependerá não da consistência jurídica da forma como elas foram tomadas, mas de seu significado político: do impacto mais ou menos positivo que tiver sobre a situação no terreno e de sua repercussão nas relações internacionais. Ao avançar em novas formas e áreas de atuação, como é o caso de DDHH, o Conselho renova sua legitimidade

³² Vide seus comentários ao Artigo 34 da Carta nas páginas 578 e 579 do livro “La Charte des Nations Unies: commentaire article par article”, de Jean-Pierre Cot e Alain Pellet.

³³ Vide a página 28 de seu livro “O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva”.

perante o conjunto dos Estados-membros com base nos objetivos a que se propõe e na medida dos resultados que alcança, em processo por definição permanentemente inconcluso.

2.1.3. Razões para a expansão das competências do Conselho

Resolvida em princípio a questão da legalidade da atuação do CSNU na área de direitos humanos, resta saber as razões que o motivam a avançar nessa área. Passando da dimensão jurídica para a política, não custa imaginar que a dinâmica de trabalho do Conselho, em que interesses nacionais e injunções políticas variáveis (como a evolução da opinião pública internacional) podem exercer papel de relevo no processo de tomada de decisão, faça com que cada caso seja tratado separadamente e que as soluções para ele encontradas não constituam necessariamente precedentes para outros similares que surjam no futuro. Isso não impede que se verifiquem tendências nos resultados do labor do Conselho, como é o caso, como vimos na Introdução, da própria tendência de expansão do tratamento das questões de direitos humanos no âmbito do CSNU, de maneira mais do que proporcional ao incremento do volume total de seu trabalho.

Uma possível razão que se impõe à análise nessa área são as demandas externas ao CSNU. Ao menos dois conjuntos de demandas externas destacam-se nesse contexto: um é o recebido de órgãos da sociedade civil – estudaremos esse caso em maior detalhe no item 4 abaixo; o segundo conjunto (e talvez mais central) é o de demandas institucionais, ou seja, as solicitações – reiteradas e por vezes incisivas – que surgem no interior das próprias Nações Unidas para que o Conselho amplie sua atuação na área de direitos humanos. Uma clara fonte de demandas a esse respeito tem sido a Secretaria, com base na compreensão que mantém em cada momento sobre a evolução das ameaças à segurança coletiva. Vejamos manifestações dos três últimos Secretários Gerais sobre o tema.

2.1.3.1 Boutros Boutros-Ghali: Uma Agenda para a Paz

Uma tentativa abrangente, sofisticada e altamente polêmica de redefinir o potencial de ação e as carências do sistema de segurança coletiva em vista do quadro engendrado com a aproximação entre os

P-5 nos primeiros anos do período pós-Guerra Fria foi apresentada pelo Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali em junho de 1992 com seu relatório “Uma Agenda para a Paz: diplomacia preventiva, estabelecimento da paz e manutenção da paz”³⁴, dirigido simultaneamente ao Conselho de Segurança e à Assembleia Geral. Ainda que a notoriedade do relatório derive centralmente das propostas contidas para os temas de estabelecimento e manutenção da paz³⁵, seu texto contém uma menos comentada, mas não menos interessante seção introdutória, intitulada “O Contexto Cambiante”, em que Boutros-Ghali esboça sua visão sobre o rol de ameaças emergentes à paz e à segurança internacionais naquele contexto histórico. Eis algumas partes de sua análise:

11. (...) Ao mesmo tempo, contudo, o sentimento nacional e a reivindicação de soberania afirmam-se aqui e ali com um vigor renovado e a coesão dos Estados é ameaçada por violentas lutas étnicas, religiosas, sociais, culturais ou lingüísticas. A paz social é ameaçada, por um lado, pelo ressurgimento da discriminação e da exclusão e, por outro, por atos de terrorismo que visam minar a evolução e a mudança por meios democráticos.

12. O conceito de paz é fácil de compreender; o da segurança internacional é menos, pois tendências contraditórias atravessam-no. De um lado, as principais potências nucleares começaram a negociar acordos de redução de armamentos; de outro, a proliferação das armas de destruição em massa ameaça intensificar-se enquanto as armas convencionais continuam a ser acumuladas em muitos lugares do mundo. Enquanto o racismo é reconhecido como a força destrutiva que é e o *apartheid* está sendo desmantelado, novas tensões raciais surgem e encontram expressão na violência. O progresso tecnológico transforma as condições de existência e aumenta a expectativa de vida em todas as regiões do mundo. (...) Mas o progresso também traz novos riscos para a estabilidade: danos ecológicos, desestruturação da família e da vida comunitária, maior intrusão na vida do indivíduo e no exercício de seus direitos.

13. Não podemos tolerar que essa nova dimensão da insegurança faça esquecer os problemas devastadores que continuam a causar o crescimento demográfico descontrolado, o peso esmagador da dívida, as barreiras comerciais, a droga e a

³⁴ O relatório consta do documento A/47/277 e S/24111, de 17.06.92.

³⁵ Exemplos de suas propostas para temas de estabelecimento e manutenção da paz são a disponibilização em caráter permanente de forças armadas dos Estados-membros para o CSNU e sua insinuação de que, no futuro, o envio de missões de manutenção da paz poderia prescindir da prévia autorização dos Governos envolvidos.

disparidade crescente entre ricos e pobres. Pobreza, doença, fome, opressão e desespero abundam, como o demonstram 17 milhões de refugiados, 20 milhões de deslocados internos e migrações nacionais e internacionais em massa. Esses problemas, que são simultaneamente fonte e consequência dos conflitos, exigem que a atenção que lhes dá a ONU não diminua e que os esforços que ela lhes consagra constituam absoluta prioridade. A porosidade da camada de ozônio poderia representar uma ameaça mais séria a uma população exposta do que um exército inimigo. A seca e a doença podem dizimar tão impiedosamente quanto as armas de guerra. Assim, neste momento de oportunidades renovadas, os esforços da Organização para construir a paz, a estabilidade e a segurança devem abranger assuntos para além das ameaças militares a fim de superar as lutas e as guerras que caracterizaram o passado (...).

Boutros-Ghali deixa totalmente para trás a perspectiva de que as ameaças surgem exclusivamente do choque de interesses entre Estados. Aliás, o termo conflito não parece ser usado em nenhum trecho dessa citação em referência exclusiva a uma violação da paz ou ato de agressão entre Estados. Deduz-se da natureza das ameaças que expõe que os conflitos que mais o preocupam são os nacionais. Pois a “nova dimensão da insegurança” que ele cita (muito antes do genocídio de Ruanda ou da Guerra do Kosovo, seja dito) é composta fundamentalmente por problemas internos, em muitos casos comuns a um ou mais países de uma mesma região, no mais das vezes enraizados na história de sua formação socioeconômica. Ele coloca intencionalmente intercaladas no mesmo parágrafo, em nítida expressão do peso similar que lhes atribui, ameaças como a discriminação e o terrorismo; a proliferação de armas de destruição em massa e as tensões raciais. Não deixa dúvidas sobre a caracterização desses problemas como ameaças à paz, na medida em que os aponta tanto como causas quanto consequências de conflitos. Sublinha a relação entre desenvolvimento e manutenção da paz ao destacar a necessidade de valer-se de meios não militares para fazer frente aos novos desafios. Curiosamente, não apenas não menciona uma vez sequer o termo desenvolvimento como ainda deixaria essa questão de lado no restante de seu relatório, cuja tônica recairia em questões militares.

A mensagem do relatório guardava certa ambiguidade em relação à possibilidade de expansão das competências do Conselho. Apesar de lidar centralmente com temas da competência primária do Conselho

de Segurança (estabelecimento e manutenção da paz), Boutros-Ghali dirigia-se de forma conjunta à Assembleia Geral e é de supor-se que não tivesse a expectativa de que o rol inteiro de problemas suscitados em seu relatório fosse enfrentado exclusivamente pelo CSNU. Ao menos não fez proposta nesse sentido em seu relatório. A seção inicial do relatório de Boutros-Ghali parecia transmitir a impressão de que o SGNU tencionava aproveitar o dinamismo vivido pelo Conselho nos primeiros anos pós-Guerra do Golfo para redinamizar a Organização em seu conjunto e, nesse contexto, fortalecer o Conselho. Algumas ideias listadas anteriormente não criaram raízes profundas; exemplo disso é a chamada “segurança ambiental”, que deixa entrever em suas menções à seca, ao buraco na camada de ozônio e aos danos ecológicos. Outras mantêm vínculo estreito com as questões de direitos humanos: é o caso de suas referências às lutas étnicas e religiosas, às tensões raciais e à discriminação, à pobreza e à doença. Boutros-Ghali não atribui a nenhum órgão em específico, contudo, a competência para essas questões, ainda que veja na ONU um papel decisivo a ser cumprido para dar-lhes resposta. Tampouco faz qualquer menção à possibilidade de intervir em países em nome de tais questões, mesmo que deixe no ar a importância de lidar com as situações criadas por conflitos nacionais.

2.1.3.2. Kofi Annan: Responsabilidade de Proteger

Menos de sete anos depois, os termos do debate conceitual do Conselho evidenciavam uma nítida mudança de rumos. Em 12.02.99, o Presidente do Conselho divulgou uma Declaração acerca da proteção a civis em conflitos armados³⁶, a qual ecoava teses defendidas por Boutros-Ghali, ao reconhecer que violações de direitos humanos podem, ainda que não sempre, constituir causa de conflitos e ao afirmar a competência do CSNU sobre o tratamento de conflitos armados sem limitá-los aos de âmbito internacional. A Declaração solicitava que o Secretário-Geral apresentasse recomendações sobre maneiras de que disporia o Conselho para ampliar a proteção física e jurídica de civis em conflitos armados. Kofi Annan respondeu com um conjunto de propostas que aprofundavam a direção que os debates estavam tomando;

³⁶ A declaração presidencial consta do documento S/PRST/1999/6, de 12.02.99.

em setembro do mesmo ano, entregou relatório ao Conselho³⁷ em que lhe recomendava, entre outros:

1. Apelar aos Estados-membros para que ratifiquem os principais instrumentos do direito internacional humanitário, dos direitos humanos e do direito dos refugiados.
15. Fazer uso da informação e da análise de direitos humanos que emanam de peritos e mecanismos de órgãos de tratados da Comissão de Direitos Humanos, junto com outras fontes confiáveis, como indicadores para potenciais ações preventivas das Nações Unidas.
17. Assegurar que as missões das Nações Unidas voltadas a estabelecer, manter ou construir a paz incluam uma seção de meios de comunicação de massa que possa divulgar informações sobre o direito internacional humanitário e os direitos humanos (...).
22. Fazer maior uso de sanções direcionadas para deter e conter aqueles que cometem violações egrégias do direito internacional humanitário e dos direitos humanos (...).
26. Impor embargos de armas em situações (...) nas quais se sabe que as partes cometem violações sistemáticas e generalizadas do direito internacional humanitário e dos direitos humanos (...).
39. Estabelecer, como medida de última instância, zonas de segurança temporária e corredores de segurança para a proteção de civis e a entrega de assistência em situações caracterizadas pela ameaça de genocídio, de crimes contra a humanidade e de crimes de guerra contra a população civil (...).
40. Em face de abusos em massa que estiverem em curso, considerar a imposição de medidas coercitivas apropriadas.

Do total de 40 recomendações feitas por Kofi Annan, as que mais se destacaram à época talvez tenham sido outras, como a relativa ao envio de tropas em operações preventivas de manutenção da paz (ideia que, por sinal, vinha pelo menos desde a Agenda para a Paz de Boutros-Ghali). Várias de suas propostas destacadas anteriormente, no entanto, possuíam um caráter revolucionário para o funcionamento do sistema onusiano. Associavam o tratamento das questões de direitos humanos a diversos dos instrumentos de atuação do Conselho, inclusive, e com especial ênfase, às medidas previstas no Capítulo VII da Carta, como embargos de armas e sanções direcionadas a indivíduos. Kofi Annan incentivava o Conselho

³⁷ O relatório do SGNU em questão é o de número S/1999/957.

a estabelecer uma relação direta de trabalho com os procedimentos especiais da CDH e com os órgãos de monitoramento de tratados como parte de uma estratégia de intensificação dos esforços de diplomacia preventiva. Buscava institucionalizar o tratamento de questões de direitos humanos pelas missões de operação de paz (outra das recomendações constantes do relatório era que as tropas que fossem enviadas a missões de paz recebessem treinamento prévio na área de DDHH). A recomendação que ganharia maior notoriedade naturalmente seria a última, de número 40: uma apresentação sumária mas inconfundível de um conceito que Kofi Annan defenderia até o final de seu mandato – o da responsabilidade de proteger³⁸. Em suma, o SGNU utilizara a abertura oferecida pelo Conselho para propugnar um rearranjo dos métodos de trabalho que consolidasse as novas competências na práxis do CSNU.

Na reunião do Conselho em que Kofi Annan apresentou suas recomendações, realizada em 16 de setembro de 1999, a Alta Comissária para os Direitos Humanos estava presente – e atuante. A presença de Mary Robinson na reunião, a primeira oportunidade em que um Alto Comissário para os Direitos Humanos se dirigia ao Conselho, revestia-se de elevado valor simbólico por, ao menos, duas razões. A primeira, mais evidente, é que a simples presença da Alta Comissária na discussão sobre a proteção de civis e conflitos armados constituía para o Conselho uma manifestação de reconhecimento do vínculo entre as questões de direitos humanos e as da paz e segurança internacionais. A segunda é que a defesa que Mary Robinson fez das recomendações de Kofi Annan demonstrou que elas correspondiam a demandas do Alto Comissariado, bem como, ao menos em princípio, dos demais setores das Nações Unidas vinculados à promoção e proteção dos direitos humanos. Ainda que não comentasse em detalhe o teor de nenhuma recomendação específica, Mary Robinson ajudou a fortalecer a percepção de que elas eram uma

³⁸ Kofi Annan formularia, em 2005, seu conceito de responsabilidade de proteger nos seguintes termos: “esta responsabilidade [de proteger] resta, primeiramente e acima de tudo, com cada Estado individualmente, cuja razão de ser e dever primário é proteger sua população. Mas, se as autoridades nacionais se mostrarem incapazes ou não dispostas de proteger seus cidadãos, então a responsabilidade passa para a comunidade internacional, para que use métodos diplomáticos, humanitários e de outra natureza a fim de ajudar a proteger os direitos humanos e o bem-estar das populações civis. Quando ditos métodos parecerem insuficientes, o Conselho de Segurança poderá, por necessidade, decidir tomar medidas previstas na Carta das Nações Unidas, inclusive coercitivas, se necessárias”. A íntegra de sua apresentação está no parágrafo 135 de seu relatório “In Larger Freedom”.

resposta a carências de fundo sistêmico das Nações Unidas. Depois de expressar seu endosso às teses de que as violações de direitos humanos representam tanto uma causa como uma consequência dos conflitos e de que conflitos essencialmente internos frequentemente transbordam para além das fronteiras nacionais, Mary Robinson introduz assim uma nova equação de legitimação da competência do Conselho em matéria de direitos humanos:

Como tão claramente sublinhado pelo Secretário-Geral em seu relatório, há um vínculo intrínseco entre as violações sistemáticas e generalizadas dos direitos dos civis e a erosão da paz e da segurança internacionais. Por exemplo, no Iraque e na antiga Iugoslávia, o Conselho de Segurança reconheceu que a repressão da população civil levou a conseqüências que ameaçavam a paz e a segurança na região. *A segurança humana se tornou sinônimo de segurança internacional.* A segurança humana somente pode ser garantida por meio do pleno respeito a todos os direitos fundamentais. Esse vínculo intrínseco demanda a atenção e a ação do Conselho de Segurança no campo da proteção dos direitos humanos e da prevenção de violações grosseiras e maciças (grifo meu)³⁹.

A Alta Comissária introduziu no debate do Conselho o conceito de segurança humana como um proposto novo pilar da segurança internacional, aparentemente com pouca aceitação imediata⁴⁰. Mais relevantes para os efeitos desta análise são as conclusões que apresenta: ela vê no Conselho um papel amplo e de relevo a ser desempenhado na defesa dos direitos humanos. A proteção dos direitos humanos que ela propõe para o Conselho traduzir-se-ia na repressão a ataques e atos de

³⁹ Vide a página 321 do livro “A Voice for Human Rights: Mary Robinson”, editado por Kevin Boyle.

⁴⁰ Kofi Annan caracterizou o conceito de segurança humana como uma junção dos principais itens de agenda de paz, segurança e desenvolvimento. Em suas palavras, “a segurança humana, em seu sentido mais amplo, abrange muito mais do que a ausência de conflito violento. Compreende direitos humanos, boa governança, acesso à educação e à saúde e a garantia de que todo indivíduo tenha oportunidades e escolhas para realizar o seu próprio potencial. Todo passo nessa direção é também um passo com vistas a reduzir a pobreza, alcançar o crescimento econômico e prevenir conflitos. A liberdade em relação à necessidade, a liberdade em relação ao medo e a liberdade de futuras gerações herdarem um ambiente natural saudável – essas são as bases inter-relacionadas da segurança humana e, portanto, nacional”. Essas palavras constam da saudação do SGNU ao seminário internacional sobre segurança humana realizado em Ulan Bator em maio de 2000. A íntegra de seu texto pode ser obtida na página <http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000508.sgsm7382.doc.html> da internet.

violência que constituíssem violações de direitos, bem como no apoio a medidas para punir penalmente os violadores. Mary Robinson externa ainda o desejo de ver o Conselho atuar na área de prevenção de violações: ou seja, na promoção dos direitos humanos e não apenas em sua proteção. Ainda que não detalhe as tarefas que gostaria que o Conselho cumprisse nessa área, deixa entrever o interesse de que se envolvesse na eliminação das causas profundas dos conflitos.

Kofi Annan encarregar-se-ia de expor os fundamentos de sua posição em artigo publicado no ano 2000, sob o título de “Direitos Humanos e Intervenção Humanitária no Século Vinte e Um”⁴¹. As principais teses que defende podem ser assim agrupadas:

- a) relevância da Organização: Kofi Annan sustenta a legitimidade da intervenção em conflitos com base em dois argumentos. Por um lado, assevera que é compatível com a Carta na medida em que “a maioria dos conflitos ‘internos’ não permanecem internos por muito tempo”. Retoma a ideia de que os conflitos internos podem constituir casos potenciais ou estágios iniciais de conflitos internacionais com o argumento de que eles podem transbordar sobre os Estados vizinhos, por meio seja do fluxo de refugiados, seja da disseminação de armas pequenas, seja da desestabilização das fronteiras, seja do fortalecimento de redes terroristas e do crime organizado. Por outro, introduz no debate a afirmação de que “a maioria das guerras hoje em dia é civil”. Kofi Annan crê que a manutenção da relevância da Organização perante o que chama de “global constituency” em face dos horrores das violações sistemáticas de direitos humanos depende de forma direta de sua habilidade em dar resposta aos desafios dos novos tempos, mediante a afirmação de sua capacidade de intervenção em conflitos internos⁴². Annan indica explicitamente o CSNU como o único órgão com legitimidade internacional para fazer

⁴¹ O artigo foi publicado no livro “Realizing Human Rights: moving from inspiration to impact”, editado por Samantha Power e Graham Allison. Para a íntegra de seu texto, vide as páginas 309 a 320 do livro.

⁴² Diz Annan: “quando civis são atacados e massacrados por causa de sua etnia, como no Kosovo, o mundo olha para as Nações Unidas para que fale por eles. (...) Quando mulheres e meninas vêm negado seu direito à igualdade, como no Afeganistão, o mundo olha para as Nações Unidas para que tome uma posição”.

frente a esses desafios. Mostra não buscar fugir de polêmica ao afirmar “eu argumentaria que o Conselho tem plena autoridade legal para decidir que uma situação *interna* em qualquer Estado é grave a ponto de justificar uma intervenção forçosa” (o grifo é de Kofi Annan).

- b) atuação da Organização: Annan retoma a ideia da responsabilidade de proteger, ainda que não a chame pelo nome – afirma que se estaria consolidando lentamente uma norma internacional pela qual o combate às violações grosseiras dos direitos humanos teria precedência sobre as preocupações com o respeito à soberania estatal. Para viabilizar a consolidação dessa nova norma, tenta retirar algumas conotações negativas da noção de intervenção. Define-a mesmo como uma missão intrínseca das Nações Unidas, se vista em sentido lato. Coloca sob seu guarda-chuva as tarefas de prevenir os conflitos, pôr-lhes fim quando irrompem ou ao menos contê-los, e contribuir para consolidar a paz após o término das hostilidades (ideia da qual nasceria anos mais tarde a Comissão para Consolidação da Paz). Chega a comparar as Nações Unidas, não sem certa ousadia, a um bom policial, que é aplaudido quando interrompe uma luta na rua. Annan quer retirar, no entanto, a ênfase dos trabalhos de intervenção de sua dimensão militar. Advoga que deve ser dada prioridade às intervenções de caráter preventivo, sob a forma de sistemas de alerta tempestivo, diplomacia preventiva, envio preventivo de tropas e desarmamento preventivo.

Suas concepções parecem muito marcadas pelas consequências trágicas da inação da comunidade internacional no caso do genocídio de Ruanda; mostra-se também consciente, no entanto, dos desafios representados pela atuação da OTAN na Guerra do Kosovo na ausência de autorização internacional, que, diz ele, pode minar o sistema de segurança coletiva forjado com as Nações Unidas. Apela aos Estados-membros então para que alarguem sua concepção de interesse nacional, a fim de que a atuação da ONU não seja paralisada quando da ocorrência de graves violações de DDHH em razão da falta de interesse no caso por alguns membros do Conselho.

O que faz Annan preocupar-se com a relevância futura das Nações Unidas, no entanto, não parece ser uma mudança qualitativa do perfil

dos conflitos armados. Sua afirmação de que “a maioria das guerras hoje em dia é civil” não deve levar a pensar que os conflitos verificados em décadas anteriores fossem majoritariamente de outra natureza. Sydney Bailey comenta que “um estudo de todas as guerras entre 1945 e 1964 mostrou que a causa mais frequente de conflitos armados durante esse período foi a alegação de que os direitos humanos estavam sendo negados”⁴³. A tendência ter-se-ia mantido posteriormente: segundo William Durch, “a incidência e magnitude das guerras, em especial das guerras ‘sociais’ – as que são primariamente internas aos Estados – aumentou de maneira mais ou menos constante de meados da década de 1960 até o início da de 1990, com o fim da Guerra Fria, quando começou a declinar”⁴⁴. O incremento da relevância da ONU que Annan parece querer buscar se daria não pela consideração de tipos de conflitos antes ignorados pelo CSNU, mas pela incorporação em sua agenda dos conflitos que o Conselho antes preferia não tratar, ou ao menos não tratava em plena atenção à sua natureza e a suas causas profundas.

Os dois mandatos de Kofi Annan à frente das Nações Unidas deixaram um legado conceitual relativamente sólido, por duas razões pelo menos. Em primeiro lugar, construiu uma base de apoio suficiente para inserir formalmente na agenda da organização os conceitos de responsabilidade de proteger e de segurança humana. É verdade que nesse último teve menor sucesso: o Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 apenas registra, em seu parágrafo 143, o compromisso de discutir e definir a noção de segurança humana no âmbito da Assembleia Geral. Maior êxito foi obtido na consideração do conceito da responsabilidade de proteger: primeiro, o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança endossou o conceito como uma norma emergente de direito internacional, no parágrafo 203 de seu relatório; o próprio Secretário-Geral depois elevou o tema à consideração dos Chefes de Estado e de Governo da Cúpula Mundial de 2005 por meio de seu relatório “In Larger Freedom” e teve enfim a oportunidade de ver a Cúpula acolhê-lo, com a redação que consta nos parágrafos 138 e 139 de seus Resultados.

⁴³ Vide a página 331 de seu artigo “The Security Council” no livro “The United Nations and Human Rights: a critical appraisal”.

⁴⁴ Vide a página 1 do artigo “Restoring and Maintaining Peace: what we know so far”, que escreveu com Tobias C. Berkman, no livro “Twenty-First-century Peace Operations”.

O impacto efetivo sobre o trabalho do Conselho foi, no entanto, bastante reduzido. Há registro de apenas duas resoluções do CSNU que fazem menção à responsabilidade de proteger. Uma é a de número 1674, de 28.04.06, que versa sobre a proteção de civis em conflitos armados; nela, em seu parágrafo operativo 4º, o Conselho limita-se a reafirmar os dispositivos dos parágrafos 138 e 139 dos Resultados da Cúpula. Além disso, o Conselho adotou em 31.08.06 a resolução 1706, relativa aos relatórios do SGNU sobre o Sudão; de modo bem pouco incisivo, o Conselho, em seu segundo parágrafo preambular, recorda suas resoluções temáticas prévias sobre questões afetas ao Sudão e faz referência, nesse contexto, à resolução 1674. Nada mais.

A segunda razão que permite afirmar a solidez relativa do legado conceitual de Kofi Annan é de fundo mais político que institucional: a prática do Conselho mudou de modo convergente com várias propostas de Annan e o tratamento de questões de direitos humanos, como ele almejava, é cada vez mais presente na agenda do CSNU.

2.1.3.3. Ban Ki-moon: implementação de conceitos

É com esse pano de fundo que Ban Ki-moon assumiu a Secretaria-Geral das Nações Unidas, em 1º de janeiro de 2007. Até o final do período estudado, ele não havia esboçado uma visão abrangente sobre a relação entre os temas de direitos humanos e de segurança internacional; o teor de suas intervenções denotava, contudo, que ele não se apartava substantivamente do legado de Kofi Annan e que privilegiaria uma abordagem mais centrada na busca de medidas concretas para a implementação dos acordos já alcançados. Em sua primeira fala perante o Conselho, em reunião realizada em 08.01.07 sobre a questão das ameaças à paz e à segurança internacionais⁴⁵, expressou seu entendimento de que haveria unidade entre os membros do Conselho quanto à necessidade de tratar dos conflitos de maneira abrangente, “com os temas de desenvolvimento e direitos humanos recebendo a prioridade que lhes é devida”, em nítida referência à tese de que se insere entre as prerrogativas do Conselho tratar da prevenção de conflitos, buscando soluções para suas causas profundas.

⁴⁵ Vide a página http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=57 da internet.

Ban Ki-moon ainda teve pelo menos duas oportunidades para expor sua visão sobre os temas de direitos humanos constantes da agenda do Conselho: em 19.06.08, discursou na reunião do Conselho sobre mulheres, paz e segurança; em 17.07.08, participou do debate aberto do CSNU sobre crianças e conflitos armados. Na primeira ocasião, citou os serviços prestados pelas missões de paz das Nações Unidas no Afeganistão, no Haiti, no Kosovo e na Libéria, em cujos mandatos foi incluída a consideração de questões de gênero e que hoje contribuem nessa área mediante o monitoramento da situação no terreno, o auxílio às vítimas e o apoio à luta contra a impunidade. Na segunda, limitou-se a situar a contribuição do Conselho na realização de debates abertos sobre o tema desde 1998 e no estabelecimento de um Grupo de Trabalho, no interior do CSNU, sobre a matéria⁴⁶.

Da herança de Kofi Annan, Ban Ki-moon extraiu um tema em particular ao qual atribuiu evidente prioridade, como demonstrado pela frequência com que o mencionou em suas intervenções: é o conceito da responsabilidade de proteger. Ele tardaria alguns meses para assumi-lo explicitamente como seu: sua primeira referência ao tema ocorreu recentemente durante o debate sobre a proteção de civis em conflitos armados que o Conselho realizou em 20.11.07⁴⁷; nele, declarou que “na Cúpula Mundial de 2005, os governos de todo o mundo concordaram em princípio com a responsabilidade de proteger; trabalharei com os Estados-membros e com a sociedade civil para traduzir esse conceito de palavras em fatos – para garantir uma reação tempestiva quando as populações enfrentarem genocídio, limpeza étnica ou crimes contra a humanidade”. A fim de contribuir para o avanço do debate sobre o tema, criou em 2007 ainda o cargo de assessor especial para a responsabilidade de proteger, que seria preenchido pelo professor Edward Luck, da Universidade de Columbia (EUA).

Em 2008, Ban Ki-moon valeu-se de diversas oportunidades para reiterar sua determinação em tornar operacional o conceito⁴⁸. A principal

⁴⁶ Sua primeira intervenção encontra-se na página eletrônica http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=268; a segunda, na página eletrônica http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=294.

⁴⁷ Vide a página http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=153 da internet.

⁴⁸ Ban Ki-moon voltou a fazer menção ao conceito de responsabilidade de proteger pelo menos nas seguintes oportunidades: no discurso que fez aos grupos regionais em Nova York, em 10.01.08;

ocasião em que tratou do tema até o fim do período estudado foi a abertura do debate geral da 63ª Sessão da AGNU em 23.09.08, quando inseriu em um parágrafo dedicado a questões de direitos humanos a frase “nous devons donner effet à la responsabilité de protéger”, sem dar especificações do que deveria ser feito a respeito⁴⁹. Antes disso, Ban Ki-moon havia esboçado publicamente sua concepção das ações que estariam envolvidas na implementação da responsabilidade de proteger uma única vez: no discurso que proferiu em Tóquio em julho do mesmo ano, no qual fez recair a ênfase nas atividades de prevenção; citou nesse contexto como questões prioritárias a cooperação para fortalecimento da capacidade institucional dos Estados, os mecanismos de alerta tempestivo, a pronta reação às ameaças e a colaboração com organizações regionais. Manteve explicitamente em consideração a possibilidade do recurso à força, ao afirmar que “pode haver vezes em que a única maneira de proteger centenas de milhares de pessoas em perigo seja por meio de medidas coercitivas” [“enforcement measures”]; mas procurou na sequência limitá-la, assegurando que essa possibilidade somente poderia ser utilizada com base no respeito às exigências do direito internacional (“a responsabilidade de proteger baseia-se em nossos princípios fundadores, reforçando a obrigação legal dos Estados de não usar a força exceto em conformidade com a Carta”)⁵⁰. De toda forma, em nenhuma de suas intervenções deixou entrever um papel a ser desempenhado pelo CSNU na discussão do conceito.

As manifestações de Boutros Boutros-Ghali, Kofi Annan e Ban Ki-moon *supra* descritas compõem uma série histórica consistente de apelos, ainda que com conteúdos distintos e intensidade variável, em prol da expansão das competências do Conselho. Esses apelos são fundamentados, no geral dos casos, em demandas sentidas pelas Nações Unidas em um conjunto amplo de temas de competência da organização

em conferência de imprensa que concedeu em Genebra em 23.01.08; em sua intervenção no Parlamento de Ruanda e na conferência de imprensa que realizou no Memorial do Genocídio de Ruanda, em Kigali em 29.01.08; em seu discurso durante a Cúpula da União Africana, em Addis Abeba em 31.01.08; em sua fala na Associação das Nações Unidas do Reino Unido, em Londres em 13.06.08; e em encontro com o Instituto para Assuntos Internacionais do Japão, em Tóquio em 01.07.08.

⁴⁹ Original em francês. Vide a página http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search_full.asp?statID=322.

⁵⁰ Vide a página http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search_full.asp?statID=280 da internet.

em seu conjunto. O que subjaz a essas demandas é a necessidade de fortalecimento do sistema onusiano como um todo; se é certo que elas têm sido dirigidas ao Conselho de Segurança, isso parece justificar-se pela natureza das medidas que seriam necessárias para o seu atendimento – mais do que fazer recomendações aos Estados-membros, seria necessário mobilizar recursos, civis mas também por vezes militares, e implementar programas que não estão à disposição dos demais órgãos das Nações Unidas. Os apelos que a Secretaria fez em prol da expansão das competências do Conselho podem, nesse contexto, ser vistos como legítimos na condição de pleitos de alocação dos meios necessários para o cumprimento dos objetivos da Organização em um mundo que evolui em ritmo acelerado. Resta ver se não há outras opções institucionais para realizar esses pleitos.

2.1.4. A determinação do direito aplicável

Partindo do pressuposto de que o Conselho pode e quer lidar com questões de direitos humanos, qual será o sentido concreto que o CSNU dará à expressão “direitos humanos”? Em outras palavras, qual conjunto de direitos e obrigações, dentre toda a produção normativa das Nações Unidas nessa área, se integrará ao instrumental de trabalho do Conselho? Sendo o CSNU o órgão político por excelência que é, a resposta parece inequívoca: o próprio Conselho se encarregará de escolher as normas de direitos humanos que considerar mais relevantes para a consideração de cada caso específico, ou de cada aspecto de um caso. Valer-se-á para isso do mesmo poder de discricção de que dispõe para escolher os casos que aborda. A questão ganha em complexidade se a transportarmos do campo político para o jurídico: qual conjunto de direitos e obrigações deveria integrar-se ao instrumental do Conselho? Afinal, como vimos no item 2.1, o CSNU não tem apenas a faculdade de lidar com questões de direitos humanos quando julgar adequado – tem também o dever, por exigência da Carta, de fazer com que suas decisões relativas à solução de controvérsias e a situações que possam levar à violação da paz estejam em conformidade com os princípios do direito internacional.

Surge assim um novo problema: como determinar o direito aplicável não como de praxe a um membro das Nações Unidas, mas sim, como é nosso caso, a um órgão principal da ONU. Se os direitos humanos e

o direito internacional humanitário podem ser aplicados – e devem ser seguidos – pelo CSNU, por quais normas de seus respectivos corpos normativos o Conselho deverá pautar-se? Não se pode esperar que as obrigações que vinculam o Conselho coincidam forçosamente com as contraídas voluntariamente por seus membros. Os parâmetros normativos do CSNU devem ser estáveis para garantir o êxito no cumprimento de suas funções e, para isso, necessitam de independência em relação às preferências dos Estados-membros, cujos membros eleitos são renovados todos os anos e, não é difícil supor, apresentam listas muito diversificadas de instrumentos internacionais ratificados e de reservas apresentadas. Como se sabe, ademais, a ONU não é parte signatária dos instrumentos internacionais que ela aprova.

A Carta, além disso, não inclui definição do que seria entendido como direitos humanos no âmbito das Nações Unidas. Apesar do significado histórico que a inclusão dos direitos humanos entre os propósitos da Organização assumiu, assegurando ao tema uma revolucionária dimensão internacional de que era desprovido até então, a Carta contém escassas sete referências a respeito⁵¹. Há, nos meios jurídicos, pelo menos três interpretações a respeito da maneira como deve definir-se o direito internacional dos direitos humanos aplicável a um órgão principal de uma organização como as Nações Unidas.

Uma delas é como direito internacional costumeiro. Theodor Meron invoca precedentes estabelecidos pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) para argumentar que os direitos humanos, ou ao menos alguns deles, podem constituir obrigações *erga omnes*. Com isso quer dizer que a importância de que se investem direitos humanos na regulação da vida em sociedade, dentro de um país mas com possíveis repercussões

⁵¹ Essas referências incluem ainda o segundo parágrafo do Preâmbulo, mediante o qual os povos das Nações Unidas reafirmam sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana e nos direitos iguais de homens e mulheres; o Artigo 13, parágrafo 1º, que atribui à Assembleia Geral competência para fazer recomendações com vistas a facilitar para todos o gozo dos direitos humanos; o Artigo 55, inciso c, que estabelece que as Nações Unidas promoverão o respeito e a observância universais dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos; o Artigo 62, inciso 2, que concede ao Conselho Econômico e Social a competência para fazer recomendações com o propósito de promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais; o Artigo 68 que solicita ao Conselho Econômico e Social que crie uma Comissão para a promoção dos direitos humanos; o Artigo 76, inciso c, que define como um dos objetivos básicos do sistema de tutela encorajar o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

externas, seria de um nível tal que permitiria aos Estados interpelar-se uns aos outros em caso de descumprimento mesmo na eventualidade de nenhum cidadão do Estado interpelante estar envolvido ou ser vítima no caso de violação em apreço. Uma interpelação desse gênero poderia ser feita inclusive na forma de processo judicial em tribunais internacionais, cujo êxito por certo prescindiria do atendimento a requisitos formais típicos das obrigações convencionais, como, por exemplo, checar se o Estado interpelado assinou, ratificou ou aderiu ao instrumento internacional que cria o direito humano em questão, ou se apresentou reservas ao seu texto. Por analogia, obrigações *erga omnes* assim definidas poderiam também pautar a relação entre o CSNU e qualquer Estado específico.

Meron baseia-se sobretudo em duas decisões da CIJ a esse respeito. A primeira é a opinião consultiva sobre “Reservas à Convenção de Genocídio”, de maio de 1951, na qual a Corte enfatizou que os princípios subjacentes à Convenção para a Prevenção e Punição ao Crime de Genocídio eram reconhecidos pelas “nações civilizadas como vinculantes aos Estados, ainda que na ausência de qualquer obrigação convencional” e haviam sido concebidas para serem “definitivamente universais no escopo”⁵². A outra, e mais relevante, é a sentença do segundo julgamento do caso “Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited”, realizado em fevereiro de 1970, em que a Corte define o conceito de obrigações *erga omnes* da seguinte forma:

uma distinção essencial deveria ser feita entre as obrigações de um Estado para com a comunidade internacional como um todo, e aquelas que surgem na relação com um outro Estado no campo da proteção diplomática. Por sua própria natureza as primeiras são de interesse para todos os Estados. Em vista da importância dos direitos envolvidos, pode-se considerar que todos os Estados têm um interesse jurídico em sua proteção; são obrigações “*erga omnes*”.

Tais obrigações derivam, por exemplo, no direito internacional contemporâneo, da proibição de atos de agressão e de genocídio, bem como dos princípios e normas concernentes aos direitos básicos da pessoa humana, incluindo a proteção contra a escravidão e a discriminação racial⁵³.

⁵² Vide a página 189 de sua obra “Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law”.

⁵³ Vide a página 191 de sua obra “Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law”.

A definição oferecida pela CIJ traz consigo, no entanto, um vício insuperável. A Corte, embora conhecedora do patrimônio acumulado pelas Nações Unidas em duas décadas e meia de atividades normativas, preferiu não estender o conceito de obrigações *erga omnes* a todos os direitos humanos, mas sim apenas aos “direitos básicos da pessoa humana”, entendidos como um grupo menor de direitos que fossem reconhecidos pela comunidade internacional como parte do direito costumeiro ou fizessem parte de instrumentos jurídicos universalmente (ou quase universalmente) aceitos. Ou seja, a CIJ propunha dividir os direitos humanos entre as categorias de “básicos” e de “regulares”, e deixava uma margem de subjetividade ao aplicador do direito para classificar cada direito humano em particular e assim definir o tratamento que lhe seria cabível. Às vítimas de violações de direitos “regulares” seriam dados menos mecanismos institucionais de denúncia ou de busca de reparação que às dos “básicos”. Meron chega a especular sobre quais obrigações poderiam assumir caráter *erga omnes* à luz da jurisprudência da CIJ e sugere que seriam somente os direitos elencados como não derogáveis no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos⁵⁴. Acaba, no entanto, por admitir as vicissitudes desse paradigma doutrinário, ao apontar as divergências encontradas no meio acadêmico para definir quais direitos seriam “básicos” (ele próprio, Meron, defende que os direitos econômicos, sociais e culturais não poderiam ser enquadrados dessa maneira) e, sobretudo, ao reconhecer a tendência internacional de conceder a todos os direitos humanos caráter de exigibilidade *erga omnes*⁵⁵. De resto, o argumento apresentado na decisão “Barcelona Traction” da CIJ em favor da categorização dos direitos humanos foi definitivamente descartado em Viena em junho de 1993, quando a

⁵⁴ São aqueles cuja exigibilidade não pode ser suspensa sequer em tempos de emergência pública, a saber, os direitos à vida, a não ser torturado, a não ser escravizado, a não ser preso por descumprimento de obrigação contratual, a não ser condenado sem prévia previsão legal do crime, a ser reconhecido como pessoa pelo direito nacional e à liberdade de pensamento e religião. Vide o Artigo 4 do PIDCP a respeito.

⁵⁵ Isso é reconhecido pelo próprio Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, cujo Artigo 41 faculta a cada Estado Parte autorizar o Comitê de Direitos Humanos a receber e analisar comunicações de terceiros Estados Partes com denúncias de que aquele descumpra obrigações contidas no Pacto. De acordo com o procedimento previsto nesse Artigo, qualquer Estado Parte pode enviar comunicações desse gênero, independentemente do conteúdo do direito que foi violado ou da nacionalidade da vítima.

Conferência Mundial dos Direitos Humanos incorporou à sua Declaração e Programa de Ação o acordo de que

todos os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de uma maneira justa e igual, em igualdade de condições, e com a mesma ênfase⁵⁶.

Para Meron, de toda forma, a eliminação do argumento em favor da categorização não retira o interesse intrínseco da ideia de conceder aos direitos humanos o caráter de obrigações *erga omnes*, exigíveis em função do direito internacional costumeiro.

Por sua vez, Jean-Bernard Marie e Nicole Questiaux sustentam⁵⁷ que a Declaração Universal dos Direitos Humanos “constitui o instrumento de interpretação autorizada dos dispositivos da Carta relativos aos direitos humanos, e em particular do contido no Artigo 55, inciso c”. Argumentam que a adoção da Declaração pela AGNU em 1948 se voltou conscientemente ao suprimento de uma lacuna da Carta nessa matéria, em um passo que seria apoiado pelos participantes da Conferência de São Francisco como um desdobramento natural de seus trabalhos. Os registros da adoção da resolução 217, intitulada “Carta Internacional dos Direitos Humanos” e aprovada em 10.12.48 pela Assembleia Geral, corroboram esse argumento. Em seu texto, a Assembleia Geral proclama a Declaração Universal à luz do fato de que “os povos das Nações Unidas reafirmaram sua fé nos direitos humanos fundamentais” e de que “os Estados-membros se comprometeram a alcançar, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito e a observância universais dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”. Essas citações, extraídas do quinto e do sexto parágrafos preambulares da Declaração Universal, constituem claras remissões ao Preâmbulo e ao Artigo 1º, parágrafo 3º, da Carta. Some-se isso ao fato de que a resolução, no primeiro parágrafo preambular de sua seção D, expressa o entendimento de que “a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos é um ato histórico, destinado a consolidar a paz mundial por meio da contribuição das Nações Unidas para a libertação de

⁵⁶ Vide o parágrafo operativo 5 da Declaração de Viena.

⁵⁷ Nos comentários que fazem ao Artigo 55, inciso C, da Carta, na página 873 do livro “La Charte des Nations Unies: commentaire article par article”, editado por Jean-Pierre Cot e Alain Pellet.

indivíduos de situações de opressão e restrição às quais estão submetidos com frequência excessiva”. A combinação desses elementos demonstra uma nítida intenção da AGNU de tornar a Declaração instrumental para a realização dos Propósitos das Nações Unidas e, com isso, apoia a tese de que seu teor era visto então na Assembleia Geral como a explicitação do conteúdo das referências a direitos humanos na Carta.

Erika de Wet adota uma interpretação extensiva nesta matéria⁵⁸. Baseia-se no Artigo 2º, parágrafo 2º, da Carta, o qual determina que “todos os membros, a fim de assegurar a todos eles os direitos e benefícios resultantes da qualidade de membro, cumprirão de boa-fé as obrigações assumidas por eles de acordo com a presente Carta”. De Wet interpreta que o parágrafo deve ser lido em conjunção com o *caput* do mesmo Artigo, o qual estabelece que a Organização e seus membros agirão de acordo com os Princípios que então são listados, entre os quais se encontra o da boa-fé, anteriormente citado. Dessa forma, deduz ela que a Carta torna o princípio da boa-fé aplicável também à própria Organização e, por dedução, aos seus órgãos principais. Elisabeth Zoller assume posição similar ao defender que a boa-fé, como princípio de aplicação geral, deveria atravessar o conjunto das relações jurídicas internacionais, “mais especificamente o conjunto das relações jurídicas que se estabelecem entre uma organização internacional e um de seus Estados-membros”⁵⁹.

De Wet sustenta que o Artigo 55, inciso c, da Carta, estabelece para as Nações Unidas o dever de promover o respeito universal aos direitos humanos e que um dos meios que a Carta oferece para a realização desse dever é a apresentação de recomendações à AGNU pelo ECOSOC, conforme previsto no Artigo 62. A adoção dos instrumentos de direitos humanos pela Assembleia Geral, dessa forma, constitui uma forma de cumprimento do dever de promoção dos direitos humanos e, por isso, devem todos eles ser considerados (Declaração Universal, Pactos Internacionais, Convenções e Protocolos) quando da implementação do Propósito constante do Artigo 1º, parágrafo 3º, da Carta. Nesses termos, o Artigo 2º, parágrafo 2º, imporia às Nações Unidas, como uma questão

⁵⁸ Vide a página 195 de seu livro “The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council”.

⁵⁹ Vide os seus comentários ao Artigo 2º, Parágrafo 2º da Carta, na p. 97 do livro “La Charte des Nations Unies: commentaire article par article”, editado por Jean-Pierre Cot e Alain Pellet.

de boa-fé, que trabalhasse pela execução de todos os princípios e padrões de direitos humanos que seus próprios órgãos elaboraram.

Do ponto de vista da coerência do sistema onusiano, parece irrefutável que a argumentação de Erika de Wet complementa a de Jean-Bernard Marie e Nicole Questiaux. Seria dificilmente inteligível, de um estrito ponto de vista jurídico-institucional, que os órgãos das Nações Unidas se recusassem a atuar pela implementação de normas e padrões que a própria ONU sugere a seus Estados-membros que adotem e executem.

Mas, como vimos ao princípio deste item, ao lado de considerações jurídicas correm as políticas e a proposta de aplicação obrigatória por parte dos órgãos das Nações Unidas de todos os instrumentos de direitos humanos em todos os casos poderia, por vezes, padecer de irrealismo na atual conformação do CSNU por abranger textos que não são reconhecidos por um ou mais dos seus membros permanentes. Um levantamento sumário do quadro de ratificações atualizado periodicamente pelo Escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos mostra as dificuldades que uma interpretação extensiva poderia enfrentar. O quadro abaixo relata a situação em dezembro de 2008 da ratificação dos dez principais instrumentos onusianos de direitos humanos, listados por ordem cronológica de adoção pela Assembleia Geral⁶⁰.

Gráfico 2 – Ratificação de Instrumentos de DDHH pelos membros permanentes

Instrumentos Principais de Direitos Humanos das Nações Unidas	Membros Permanentes do CSNU que não o assinaram	Membros Permanentes do CSNU que não o ratificaram
Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio	-	-
Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial	-	-

⁶⁰ Excluo dessa lista as declarações aprovadas pelo AGNU; os protocolos opcionais aos Pactos e Convenções; as Convenções contra o *Apartheid*; e os instrumentos sobre crimes de guerra e crimes contra a humanidade (esses últimos, por seu conteúdo não se limitar a questões de direitos humanos).

Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos	-	República Popular da China
Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	-	Estados Unidos da América
Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	-	Estados Unidos da América
Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanos ou Degradantes	-	-
Convenção dos Direitos da Criança	-	Estados Unidos da América
Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos membros de suas Famílias	Estados Unidos da América Federação Russa Reino Unido República Francesa República Popular da China	Estados Unidos da América Federação Russa Reino Unido República Francesa República Popular da China
Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiências	Estados Unidos da América	Estados Unidos da América Federação Russa Reino Unido República Francesa
Convenção Internacional para a Proteção de todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado	Estados Unidos da América Federação Russa Reino Unido República Popular da China	Estados Unidos da América Federação Russa Reino Unido República Popular da China

Em resumo, terão sido ratificados pelos cinco membros permanentes apenas a Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, a Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial e a Convenção contra a Tortura. A soma final é, assim, de apenas 3 dos 10 principais instrumentos.

As considerações expostas não invalidam que se explore a possibilidade de utilização de instrumentos internacionais de direitos humanos. O grau de resistência que se verifica no Conselho tem variado de caso a caso, dependendo da postura que for assumida pelos membros permanentes envolvidos e da intensidade da sua rejeição a dispositivos

concretos que poderiam ser invocados. Há exemplos de referências diretas que o CSNU fez a instrumentos de direitos humanos. Um deles é a resolução 1379, de novembro de 2001, que instava os Estados a ratificar o Protocolo Opcional à Convenção dos Direitos da Criança sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados. Outro é a resolução 1674, adotada em abril de 2006, a qual, ao tratar da proteção de civis em conflitos armados, fazia uma exortação genérica aos Estados para que considerassem ratificar os instrumentos internacionais de direitos humanos. Um terceiro é a resolução 1820, de junho de 2008, que apela pela ratificação da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

Essas considerações não afastam em particular a hipótese de, retomando o ponto de maior interesse das teses descritas de Theodor Meron, usar a Declaração Universal dos Direitos Humanos como parte do direito internacional costumeiro e, nessa condição, como um documento de referência inquestionável para os trabalhos do CSNU. Apesar de desprovida de caráter juridicamente vinculante por sua própria condição de declaração, a Declaração Universal goza em nossos dias da aceitação expressa ou tácita de todos os Estados-membros e serve de fundamentação para quase todos os instrumentos adotados internacionalmente na área de direitos humanos. Mesmo aqueles países – ou seus sucessores – que se abstiveram quando da votação final na AGNU em que a Declaração foi aprovada (a saber, a África do Sul, a Arábia Saudita, a Bielorrússia, a Iugoslávia, a Polônia, a Ucrânia e a União Soviética) hoje reconhecem sua autoridade moral⁶¹. O Conselho sempre poderá utilizá-la como um mínimo denominador comum jurídico, quando perceber inexistir uma base de apoio suficiente entre suas delegações para lançar mão de outros instrumentos.

2.2. Os Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário

Há quem considere que a porta de entrada dos temas de direitos humanos no Conselho de Segurança poderia ter sido a análise conjugada de seus temas com os do direito internacional humanitário (DIH), em vista da indissociabilidade prática de ambos os conjuntos normativos, sobretudo quando aplicados à proteção de civis em conflitos armados.

⁶¹ Vide páginas 21-28 de “The Universal Declaration of Human Rights: origins, drafting and intent”, de Johannes Morsink.

Ninguém contesta, por certo, a legitimidade do tratamento no âmbito do Conselho de questões de DIH, cujo respeito é por definição um elemento de relevo na consideração de situações de conflito armado – e no alcance de uma paz duradoura.

É inegável que a prática do CSNU parece consolidada em termos de invocar esses dois ramos do direito internacional de maneira inseparável. Em 2008 apenas, das 65 resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança, é verdade que nenhuma mencionava isoladamente o DIH, dez continham referências a direitos humanos⁶² e, de forma surpreendente, outras dezoito (ou mais de 27% do total daquele ano) continham uma abordagem integrada de aspectos de ambos os corpos jurídicos⁶³, fazendo alusão nominal a questões a eles relativas.

Essa presunção poderia sair fortalecida igualmente de uma análise rápida da série histórica dos trabalhos do CSNU. Uma comparação por amostragem, adotando-se arbitrariamente como base um biênio de cada uma das seis décadas de funcionamento do Conselho até nossos dias, não deixa margem de dúvida quanto à evolução do peso relativo que a associação entre os direitos humanos e o direito internacional humanitário teria no CSNU após a Guerra do Golfo. Vejamos o quadro abaixo.

Gráfico 3 – Resoluções do CSNU sobre DIH e DDHH

Anos	1947-48	1957-58	1967-68	1977-78	1987-88	1997-98	2007-08
Número total de resoluções do CSNU	51	10	29	41	33	127	120
Resoluções do CSNU sobre DIH e DDHH	-	-	Uma ¹	-	Uma ²	Onze ³	Trinta ⁴

¹ É a resolução 237, de 14.06.67, relativa à situação no Oriente Médio.

² É a resolução 605, de 22.12.87, relativa aos territórios ocupados por Israel.

³ A lista compreende as resoluções 1120, sobre Croácia; 1165 e 1166, sobre a antiga Iugoslávia; 1170 e 1208, sobre a África; 1181, sobre Serra Leoa; 1193 e 1214 sobre Afeganistão; 1199, sobre Kosovo; 1213, sobre Angola; 1216, sobre Guiné-Bissau.

⁴ Além das listadas na nota de rodapé nº 63, citem-se as resoluções 1746 e 1776, sobre a situação no Afeganistão; 1778, no Chade; 1765 e 1782, em Côte d'Ivoire; 1170 e 1790, no Iraque; 1756 e 1794, na RDC; 1772, na Somália; 1769, no Sudão; e 1787, sobre contraterrorismo; todas adotadas em 2007.

⁶² São as resoluções 1796 e 1825, sobre Nepal; 1816, 1838 e 1846, sobre Somália; 1817, sobre Afeganistão; 1829, sobre Serra Leoa; 1840, sobre Haiti; 1858, sobre Burundi; e 1859, sobre Iraque.

⁶³ Refiro-me às resoluções 1795, 1826 e 1842, sobre Côte d'Ivoire; 1801, 1814 e 1851, sobre Somália; 1804, sobre a região dos Grandes Lagos; 1805 e 1822, sobre o combate ao terrorismo; 1806 e 1833, sobre Afeganistão; 1807, 1843, 1856 e 1857 sobre a RDC; 1820, sobre mulheres; 1830, sobre Iraque; e 1834, sobre Chade.

A série histórica demonstra que, apesar de a associação entre os direitos humanos e o direito internacional humanitário ter antecedentes já na década de 1960, ela assumiu proporções relevantes do trabalho do CSNU somente na década de 1990 e encontrava-se em um processo de pronunciada intensificação ao final do período estudado, como ilustrado pelo aumento de 12 para 18 resoluções que dela fizeram uso entre 2007 e 2008.

A forma pela qual o Conselho de Segurança tem escolhido fazer essa referência cruzada também é reveladora. Nas resoluções de 2007 e 2008, toda referência a normas jurídicas internacionais de proteção a civis é feita por meio da invocação conjunta, lado a lado, dos DDHH e do DIH. As resoluções 1756, 1765, 1769, 1778, 1782 e 1794, por exemplo, deploram ou condenam todas “as violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário”. Outras, como as de número 1772, 1787, 1790 e 1794, apelam aos Governos para que adotem medidas ou planejem suas operações “em conformidade com o direito internacional humanitário e com os direitos humanos”. O conjunto é por vezes completado com a adição de referências ao direito dos refugiados ou ao estado de direito, de acordo com o tema em questão. Em qualquer caso, a associação é feita como se esses dois ramos do Direito Internacional – ou três, conforme o caso – compusessem um conjunto homogêneo, complementar, um *continuum* jurídico.

Essa impressão é por certo contraintuitiva. Apesar de a expressão contemporânea desses ramos do Direito ter sido diretamente influenciada pelos horrores cometidos na Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento de ambos seguiu caminhos diversos em termos tanto históricos como conceituais. As premissas sobre as quais se construíram os dois corpos jurídicos apartam-se por diferenças de objetivos primordiais: os direitos humanos voltam-se a proteger o indivíduo em sua relação ordinária com o Estado (na maior parte do tempo e das vezes, do Estado do qual é nacional ou no qual ingressou legalmente), mediante a atribuição de direitos que restringem a capacidade de discricção da atuação governamental, ao passo que o direito humanitário busca proteger os indivíduos na situação por definição extraordinária que são os conflitos armados, internacionais ou nacionais, se e quando estiverem sob controle de uma potência

hostil⁶⁴. As repercussões dessa diferenciação no âmbito institucional foram claras. O direito internacional dos direitos humanos teve como seu principal centro de elaboração as Nações Unidas, organização cuja criação estava embasada no objetivo maior de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”⁶⁵. Esse objetivo de direcionar os esforços da comunidade internacional para preparar o mundo a uma paz duradoura explica, por exemplo, a decisão tomada pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas em 1949 de não incluir o direito humanitário entre os ramos que pretendia codificar, uma vez que isso poderia ser visto como uma contradição com a confiança que a Organização deveria passar ao público internacional em sua capacidade de garantir a paz⁶⁶. O foro por excelência do direito internacional humanitário, por sua vez, era, sobretudo, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), o qual procurava manter-se equidistante de toda atividade política *stricto sensu* a fim de garantir boas relações com os Governos de todos os países e assim assegurar a amplitude de meios e acesso necessária para minorar o sofrimento das vítimas dos conflitos armados, cuja legitimidade não se propunha discutir. Essa última organização trabalhava com “jus in bello”; a primeira, com “jus contra bello”. Consequência desse distanciamento é o fato de a Declaração Universal dos Direitos Humanos e as quatro Convenções de Genebra terem sido negociadas quase simultaneamente (foram aprovadas em dezembro de 1948 e agosto de 1949, respectivamente), sem que uma fizesse referência às outras em seus respectivos processos negociadores.

Ainda que contraintuitiva, a impressão de homogeneidade entre esses dois corpos do direito é verdadeira – ou ao menos corroborada por parcela atualmente majoritária da comunidade jurídica. O próprio

⁶⁴ O Artigo Comum 2 das Convenções de Genebra estabelece que “além dos dispositivos que serão implementados em tempo de paz, a presente Convenção aplicar-se-á em todos os casos de guerra declarada ou de qualquer outro conflito armado que possa surgir entre duas ou mais Altas Partes Contratantes, mesmo se o estado de guerra não for reconhecido por um deles. A Convenção também aplicar-se-á a todos os casos de ocupação parcial ou total do território de uma Alta Parte Contratante, mesmo se a referida ocupação não encontrar resistência armada”.

⁶⁵ Citação extraída do primeiro parágrafo do prefácio da Carta das Nações Unidas.

⁶⁶ O Anuário da Comissão de Direito Internacional de 1949 registra, em sua página 281, parágrafo 18, que: “it was considered that if the Commission, at the very beginning of its work, were to undertake this study [sobre o direito humanitário], public opinion might interpret its action as showing lack of confidence in the efficiency of the means at the disposal of the United Nations for maintaining peace”.

Comitê Internacional da Cruz Vermelha hoje reconhece publicamente que “a essência das regras é similar, quando não idêntica”, e acrescenta que ambos os ramos “se voltam a proteger a vida humana, proibir a tortura ou o tratamento cruel, prescrever direitos básicos para pessoas sujeitas a processos criminais, proibir a discriminação, estabelecer dispositivos para a proteção de mulheres e crianças e regular aspectos do direito à alimentação e à saúde”⁶⁷. A semelhança do DIH com os DDHH do ponto de vista normativo evidencia-se, primeiramente, no Artigo Comum 3 das Convenções de Genebra, relativo à proteção dos não combatentes em conflitos armados no âmbito nacional⁶⁸; sua redação rompeu parcialmente com a tradição até então vigente do direito humanitário ao trazer o enfoque para conflitos internos e, em vista disso, permitir que fossem estipuladas obrigações mínimas do Estado para com seus próprios nacionais em tais casos. A semelhança de conteúdo também fazia-se visível na totalidade da IV Convenção de Genebra, referente à Proteção de Civis em Tempos de Guerra. Já em 1949, o jurista inglês J. A. C. Gutteridge comentava que a IV Convenção estava em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e que o Artigo Comum 3 se voltava a assegurar a observância de certos direitos humanos fundamentais⁶⁹.

A evolução de ambos os ramos do Direito apontou nitidamente para a convergência de seus propósitos. Do lado do direito internacional humanitário, os Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra, adotados em junho de 1977, buscavam explicitamente uma ponte com o mundo dos direitos humanos. O Protocolo I, relativo à Proteção de Vítimas de Conflitos Armados Internacionais, estipula em seu Artigo 72 que os dispositivos de sua seção referente ao tratamento de pessoas sob o poder de uma parte no conflito se adicionam “às outras regras aplicáveis do direito internacional relativas à proteção dos direitos humanos fundamentais durante conflitos armados internacionais”. No mesmo sentido, o Protocolo II, relativo à Proteção de Vítimas em

⁶⁷ Essa declaração consta do artigo “International Humanitarian Law and International Human Rights Law: similarities and differences”, publicado pelo Serviço Consultivo sobre Direito internacional humanitário do CICV, na página [www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/57JR8L/\\$File/IHL_and_IHRL.pdf](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/57JR8L/$File/IHL_and_IHRL.pdf) da internet.

⁶⁸ O conceito de não combatentes abrange tanto civis como aqueles combatentes afastados de combate em função de doença ou ferimento ou por terem sido detidos.

⁶⁹ Os comentários de Gutteridge constaram de seu artigo “The Geneva Conventions of 1949”, publicado no volume 26 do *British Yearbook of International Law*, no mesmo ano de 1949.

Conflitos Armados não Internacionais, recorda, em seu segundo parágrafo preambular, que “os instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos oferecem uma proteção básica à pessoa humana”, à qual se soma a proteção específica garantida às vítimas de conflitos armados.

Da parte das Nações Unidas, a convergência fez sentir-se igualmente na elaboração de instrumentos recentes, os quais versam simultaneamente sobre temas de interesse intrínseco dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. É esse nitidamente o caso do Estatuto de Roma, de julho de 1998, que criou o Tribunal Penal Internacional e que apresenta, de um lado, em seus Artigos 6º e 7º, a definição de noções caras aos direitos humanos como “genocídio” e “crimes contra a humanidade” e, de outro, em seu Artigo 8º, a de “crimes de guerra”, entre os quais se elencam com todas as letras as graves violações das Convenções de Genebra. De forma também emblemática, em maio de 2000, a AGNU aprovaria o Protocolo Adicional à Convenção dos Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados. Ademais, instrumentos recentes de DDHH trataram de questões sensíveis para o DIH de maneira mais tópica. Um deles é a própria Convenção dos Direitos da Criança, de 1989, cujo Artigo 38 proíbe que crianças de idade inferior a 15 anos sejam recrutadas pela Forças Armadas e que participem de conflitos armados; outro é a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiências, de 2006, cujo Artigo 11 exige que os Estados-membros tomem todas as medidas necessárias para garantir a proteção das pessoas com deficiências em situações de conflito armado.

O questionamento central à associação entre os DDHH e o DIH, contudo, não diz respeito a seus conteúdos normativos, mas sim aos âmbitos de aplicação que lhes são devidos. O histórico de desenvolvimento separado dos dois corpos normativos no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, somado ao fato de a Declaração Universal dos Direitos Humanos ser silente sobre o direito aplicável em tempos de guerra, dava a entender, como vimos, que ambos seriam autoexcludentes: ou seja, que a exigibilidade dos direitos humanos se encerraria no ponto em que iniciaria a do direito internacional humanitário. A posição hoje prevalecente nos meios jurídicos internacionais é outra e fundamenta-se no argumento de que o caráter reconhecidamente universal dos direitos humanos implica que eles sejam exigíveis não apenas em qualquer lugar, mas também a qualquer momento, o que, em princípio, estende

a sua cobertura aos tempos de guerra, independentemente de se tratar de conflito interno ou internacional. A única exceção admitida nos instrumentos onusianos de direitos humanos é a estabelecida pelo Artigo 4º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o qual estipula que “em tempos de emergência pública que ameaçar a vida da nação e cuja existência for oficialmente proclamada, os Estados Partes do presente Pacto podem tomar medidas derogando suas obrigações sob este Pacto (...)”. Nem todas as obrigações podem ser derogadas, no entanto. Uma leitura *contrario sensu* do Artigo 4º, na verdade, confirma o entendimento da exigibilidade dos direitos humanos a qualquer tempo: apenas algumas obrigações podem ser derogadas, mas tão só em situações excepcionais e na hipótese em que o Estado-membro do Pacto assim solicitar⁷⁰. Observe-se que o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) não prevê cláusula de derrogação, da mesma forma que nenhuma das Convenções de Genebra. A interpretação favorável à exigibilidade dos DDHH a todo tempo foi endossada pela CIJ em 1996, ao emitir seu Parecer Consultivo sobre a Legalidade da Ameaça de Uso de Armas Nucleares, mediante o qual “a Corte observa que a proteção do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos não cessa em tempos de guerra, exceto por obra do Artigo 4º do Pacto (...)”⁷¹. Esse entendimento foi reiterado pela CIJ em 2004, em seu Parecer Consultivo sobre as Consequências Legais da Construção de um Muro nos Territórios Palestinos Ocupados.

A aplicação simultânea dos padrões de direitos humanos e do direito internacional humanitário aos tempos de guerra gera uma situação de superposição que, chama a atenção, é bem-vinda tanto para as

⁷⁰ A continuação do texto do Artigo 4º do PIDCP prevê limitações à possibilidade de derrogação: não apenas é necessário o cumprimento de requisitos formais para a sua oficialização, como a notificação oficial e fundamentada aos demais Estados-membros do Pacto, mas também definem-se nele limites substantivos às possibilidades de derrogação – não são passíveis de derrogação os direitos a não ser executado arbitrariamente (Artigo 6º), a não ser torturado (Artigo 7º), a não ser submetido a trabalho escravo (Artigo 8º) e a não ser preso por descumprimento de obrigação contratual (Artigo 11), bem como os princípios *nulla poena sine lege* (Artigo 15) e de igualdade de todos perante a lei (Artigo 16). A derrogação somente pode ser considerada aceitável se cumprir os requisitos adicionais de limitar-se estritamente às exigências impostas pelas circunstâncias de emergência pública e de não envolver, em sua implementação, discriminação por raça, cor, sexo, língua, religião ou grupo social em relação aos grupos atingidos.

⁷¹ No original: “the Court observes that the protection of the International Covenant on Civil and Political Rights does not cease in times of war, except by operation of the Article 4 of the Covenant”.

Nações Unidas como para o Comitê Internacional da Cruz Vermelha. O Secretário-Geral Kofi Annan defendeu em relatório ao CSNU de setembro de 1999 que “o direito internacional humanitário e dos direitos humanos estabelece os direitos dos civis e as obrigações dos combatentes durante tempos de conflito”⁷². Por outro lado, conforme salientado em 2005 por Emanuela-Chiara Gillard, então Consultora Jurídica do CICV⁷³, a solução para qualquer eventual conflito entre os dois corpos normativos foi dada pela CIJ ao definir, em ambos os pareceres citados, que o direito internacional humanitário constitui *lex specialis* em relação aos direitos humanos. Em outras palavras, se o caso em exame é regido por normas contidas em ambos os ramos do Direito internacional, têm primazia as normas de direitos humanos, as quais, contudo, devem ser seguidas à luz dos elementos que os dispositivos relevantes do DIH oferecerem a respeito. A própria Corte fornece, no parecer de 1996 acima mencionado, um exemplo de como operar na solução de conflitos normativos dessa natureza: a avaliação sobre se uma morte ocorrida em contexto de guerra constitui uma execução arbitrária à luz do Artigo 6º do PIDCP dependerá dos critérios de análise que forem fornecidos pelas Convenções de Genebra.

Os pareceres consultivos da Corte Internacional de Justiça não parecem ter feito mais do que sistematizar – e assim consolidar – a aproximação que os operadores do direito internacional vinham levando a cabo na esfera política há décadas entre esses dois ramos. A associação entre os dois ramos verifica-se pela primeira vez na resolução 804, adotada pela AGNU em dezembro de 1953 com o nome de “Questão das Atrocidades cometidas por Forças Comunistas Chinesas e Norte-Coreanas contra Prisioneiros de Guerra das Nações Unidas na Coreia”, em cujo parágrafo operativo 2º

condena[-se] a prática por quaisquer governos ou autoridades de assassinato, mutilação, tortura ou outros atos atrozes contra a população civil ou militares capturados como uma violação do direito internacional e de padrões básicos de

⁷² Observação constante do parágrafo 3º do seu relatório S/1999/957, de 08.09.99.

⁷³ A íntegra da sua intervenção, feita durante a conferência mundial da Associação Internacional de Juizes Especializados em Direitos dos Refugiados, realizada em Estocolmo em abril de 2005, pode ser obtida na página www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/6T7G86 da internet.

conduta e moralidade e como afronta aos direitos humanos e à dignidade e ao valor da pessoa humana.

A mesma associação volta a ser operada pela AGNU em dezembro de 1958, no contexto da invasão da Hungria pela URSS, ocasião em que se aprova a resolução 1312, intitulada “A Situação na Hungria”, cujo parágrafo operativo 4º trata da condição de direitos humanos em contexto de ocupação militar e, nesse contexto, “deplora a repressão contínua na Hungria dos direitos fundamentais do povo húngaro e de sua liberdade de expressão política sob a sombra da presença contínua de forças armadas soviéticas”.

A associação faria sua entrada no trabalho do Conselho de Segurança apenas 9 anos depois, com a adoção por consenso da resolução 237, em junho de 1967, que versava sobre a situação nos territórios ocupados por Israel após a Guerra dos Seis Dias e cujo segundo parágrafo preambular informava que o Conselho entendia que “*direitos humanos essenciais e inalienáveis deveriam ser respeitados mesmo durante as vicissitudes da guerra*” (meu grifo).

Segundo se depreende da narrativa de Cordula Droege, consultora jurídica do CICV em 2007⁷⁴, a associação consagrar-se-ia no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas por meio de uma sequência de iniciativas levadas a cabo no final da década de 1960. Em maio de 1968, realiza-se em Teerã a Conferência Internacional dos Direitos Humanos; entre seus documentos finais, consta a Resolução XXIII “Direitos Humanos em Conflitos Armados”, cujo quarto parágrafo preambular observava que

a violência e a brutalidade generalizadas de nossos tempos, incluindo massacres, execuções sumárias, torturas, tratamento desumano de prisioneiros, assassinato de civis em conflitos armados e o uso de armas químicas e biológicas, inclusive o bombardeio com napalm, erodem os direitos humanos (...).

Em seu primeiro parágrafo operativo, a mesma Resolução XXIII solicitou que o SGNU estudasse a necessidade de novas convenções

⁷⁴ Vide seu artigo, “The Interplay between International Humanitarian Law and International Human Rights Law in Situations of Armed Conflict”, publicado pelo International Law Forum da Hebrew University of Jerusalem.

internacionais em matéria humanitária, para garantir a melhor proteção de civis e prisioneiros em conflitos armados. A resposta do Secretário-Geral U Thant fez-se na forma da apresentação dos relatórios A/7729, de novembro de 1969, e A/8052, de setembro de 1970, nos quais defendeu a tese de que os instrumentos de direitos humanos e, entre eles, em particular, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, ofereciam proteção mais abrangente em tempos de conflito armado do que as Convenções de Genebra, as quais eles poderiam complementar. Em reação a isso, a AGNU adotou, em 9 de dezembro de 1970, a resolução 2675, intitulada “Princípios Básicos para a Proteção de Populações Civis em Conflitos Armados”, entre os quais incluía, em primeiro lugar, o de que “os direitos humanos fundamentais, tais como aceitos no direito internacional e estabelecidos em instrumentos internacionais, continuam a aplicar-se plenamente em situações de conflito armado”.

Em vista do exposto, ao apresentar de maneira crescentemente associada os direitos humanos e o direito internacional humanitário nas duas últimas décadas, o Conselho de Segurança dá vazão a uma tendência que se encontrava amplamente consolidada, tanto na AGNU como na Corte Internacional de Justiça. A análise conjugada de ambos esses ramos na prática do CSNU aufere legitimidade inegável do fato de corresponder à incorporação de avanços conceituais do Direito Internacional. Isso não responde, contudo, à questão central que nos ocupa determinar por qual razão a importância atribuída pelo CSNU às questões de direitos humanos – e, em realidade, também às do direito internacional humanitário – experimentou um aumento exponencial depois da Guerra do Golfo. Como visto, o CSNU já havia empreendido uma análise associada de DDHH e DIH em 1967. A legitimidade dessa associação também fora afirmada de forma inequívoca pela AGNU em 1970. Considerações jurídicas não explicam o porquê de o Conselho de Segurança haver tardado mais de duas décadas para continuar a desenvolver essa vertente de análise.

Por outro lado, de maneira mais ilustrativa do interesse direto que o Conselho mantinha sobre os temas de direitos humanos, o CSNU aprovou resolução com extensas cláusulas de DDHH já em 1947, portanto antes mesmo de se saber se os processos negociadores relativos à redação das Convenções de Genebra e da Declaração Universal dos Direitos Humanos chegariam a bom termo – trata-se da resolução de número 21, de 02.04.47, intitulada “tutela de áreas estratégicas”, a qual, avançando

sobre a seara que seria da competência do Conselho de Tutela, estabelece parâmetros para a tutela pelos EUA de ilhas no Pacífico sobre as quais a Liga das Nações anteriormente havia dado mandato ao Japão. Tudo isso parece dar razão a Steven R. Ratner, quando comentou que “o Conselho [de Segurança] sempre escolherá seus alvos com a política e não com o direito em mente”⁷⁵.

⁷⁵ Ratner é ex-assessor da Consultoria Jurídica do Departamento de Estado dos EUA. No original: “(...) the Council will always pick its targets with politics and not law in mind. International lawyers can no more tell the Council to be consistent than can diplomats”. Consta da página 604 de seu artigo “The Security Council and International Law”.

Capítulo 3

Os Direitos Humanos no CSNU – Países Específicos

Este Capítulo abordará todas as situações nacionais que mereceram resoluções do Conselho no período de 2000 a 2008 e cujo tratamento incluiu temas de direitos humanos. Não serão abordados, em via de consequência, os casos em que o tratamento das situações nacionais não incluía temas de direitos humanos, mesmo que as decisões adotadas pudessem vir a ter repercussões no gozo dos DDHH pelas populações envolvidas. Também não se estudarão os casos nos quais o debate no interior do Conselho não propiciou um nível suficiente de apoio entre os membros para a aprovação de resolução, como quando da análise da situação em Myanmar sob a junta militar em 2007, ou em Zimbábue com o Presidente Robert Mugabe em 2008⁷⁶.

Tampouco serão consideradas as situações sobre as quais o Conselho reiteradamente preferiu não tratar. Casos há que, à semelhança de vários dos que serão mencionados abaixo, envolviam conflitos armados, limitados à esfera nacional e com impacto fortemente negativo na área de direitos humanos, mas que, por razões diversas, não foram incorporados à agenda do Conselho. Incluem-se nessa categoria, apenas entre os que se desenrolaram no período de estudo, os conflitos na Colômbia, na Rússia (Tchetchênia) e em Sri Lanka (com os separatistas da organização Tigres de Libertação de Tâmil Eelam). A situação do conflito entre Israel

⁷⁶ Vide, a respeito, a Introdução desta tese.

e os palestinos nesse mesmo período recebeu do Conselho tratamento equiparável, ao menos para todos os efeitos práticos. Peter Wallensteen e Patrik Johansson, a esse respeito, sustentam que, das 30 guerras de mais longa duração ininterrupta verificadas em todo o mundo desde 1946, o Conselho adotou resoluções sob o Capítulo VII da Carta apenas em quatro; dito em outras palavras, o CSNU tratou 26 dos 30 conflitos armados mais longos da segunda metade do Século XX como se não constituíssem ameaças à paz e à segurança internacionais⁷⁷.

Como se verá a seguir, o tratamento das questões de direitos humanos entra na agenda do Conselho frequentemente por meio do mandato das Missões de Paz. Não é objetivo deste trabalho avaliá-las de forma abrangente, seja quanto à sua forma de funcionamento, seja quanto ao grau de cumprimento de seu mandato, tarefas cujas dimensões ultrapassariam em muito os limites desta tese em vista da peculiaridade da conformação de cada uma delas, da complexidade dos desafios que enfrentavam no terreno e do caráter multifacetado de suas atividades. Serão sublinhados na sequência apenas os aspectos de seu mandato ou da sua atuação que se revestem de maior interesse para compreender como o CSNU trata na prática das questões de DDHH.

Ainda que o Conselho utilize um número limitado de instrumentos, a reação que ele dá a cada caso abaixo exposto é sempre única, em atenção ao caráter particular do conjunto de circunstâncias históricas e políticas por detrás de cada situação de conflito, e merece ser analisada em suas especificidades individuais. Para efeitos de apresentação, no entanto, os casos serão reunidos em grupos, definidos em primeiro lugar conforme o critério de quem exerceu liderança ao impulsionar o tratamento de temas de direitos humanos no caso em tela, se Estados-membros do Conselho ou a Secretaria; uma segunda divisão será feita entre os casos que envolvem e os que não envolvem sanções direcionadas. No interior de cada grupo, a apresentação seguirá a ordem alfabética dos países envolvidos. A fim de facilitar a compreensão das medidas tomadas pelo CSNU na área de direitos humanos em cada caso um breve histórico do conflito em questão e do tratamento dado a ele pelo Conselho será apresentado no início de cada item.

⁷⁷ Vide a página 23 de seu artigo “Security Council Decisions in Perspective”, no livro “The UN Security Council: from the cold war to the 21st century”, editado por David M. Malone.

3.1. Casos impulsionados por membros do Conselho

Neste item não se procurará determinar quais delegações no CSNU tomaram a liderança na análise dos elementos de direitos humanos de cada caso específico, nem em qual momento do período estudado o fizeram. A reunião desses casos tem o objetivo de facilitar a identificação dos temas de direitos humanos mais usualmente considerados prioritários entre 2000 e 2008, bem como os instrumentos de atuação mais frequentemente adotados. A descrição das principais tendências de atuação do Conselho que emergem da análise comparativa dos casos será realizada no item 4. Uma avaliação preliminar, no entanto, permite confirmar o grau relativamente alto de interesse de que os temas de direitos humanos terminaram por revestir-se no interior do Conselho: em seu conjunto, os Estados-membros (a despeito das reticências demonstradas por alguns deles) assumiram posição de evidente ativismo nessa matéria em dez situações de conflito constantes da agenda do Conselho. Nesse grupo de dez estão abrangidos casos que alcançaram grande visibilidade na imprensa internacional nesse período, como Afeganistão, Iraque e Sudão, assim como outros que foram acompanhados de perto pelo público brasileiro, como Haiti e Timor Leste.

3.1.1. Casos que envolvem sanções direcionadas

Estão agrupados sob este item os casos em que o Conselho concedeu atenção insuficiente à dimensão de direitos humanos na aplicação de sanções direcionadas. Esses casos não são homogêneos entre si — apresentam em comum apenas a questão das sanções direcionadas. A reunião desses casos permite destacar a contemporaneidade e a frequência do recurso pelo Conselho a medidas cujos parâmetros não são de todo compatíveis com regras de direitos humanos. As sanções foram, na realidade, aplicadas com objetivos em geral alheios ao domínio *stricto sensu* dos DDHH: voltavam-se a congelar os bens e proibir viagens internacionais aos Talibãs e às pessoas associadas à Al Qaeda no Afeganistão, bem como a todos aqueles que constituíssem uma ameaça ao processo de reconciliação nacional em Côte d'Ivoire, prestassem apoio financeiro ou militar aos grupos rebeldes armados nos países vizinhos à Libéria, violassem o embargo de armas e prejudicassem o processo de

desarmamento e desmobilização na República Democrática do Congo, ou ainda impedissem o processo de paz e cometessem violações dos direitos humanos em Darfur. A esses casos acrescenta-se o da Somália (*vide* o item 3.2.4). O procedimento adotado para a imposição dessas sanções, no entanto, seguia fundamentalmente as mesmas diretrizes, tais como descritas no item 3.1.1.1. Em todos os casos em que foram aplicadas, elas caracterizavam-se sobretudo por um evidente pendor condenatório. Nos demais casos descritos abaixo, será feita referência apenas aos procedimentos que forem distintos dos adotados no caso afegão.

3.1.1.1. Afeganistão

O caso afegão é resultante da conjunção de dois conflitos. O primeiro encontra seus antecedentes na invasão do Afeganistão pela União Soviética em 1979; a retirada das forças soviéticas concluiu-se dez anos depois e abriu espaço para uma guerra civil que se desenrolava, de um lado, entre forças governamentais e milícias mujahideen e, de outro, entre facções distintas dos próprios mujahideen. A guerra civil arrastou-se até o início do período estudado, embora a facção fundamentalista islâmica dos Talibãs tenha ascendido e passado a controlar a maior parte do país na segunda metade da década de 1990; em 2001, governavam 90% do território afegão.

O segundo conflito surge da associação dos Talibãs com o terrorista saudita Osama Bin Laden, líder da organização Al Qaeda. Bin Laden teria sido expulso do Sudão em 1996 e haveria encontrado refúgio então no Afeganistão, onde teria ajudado a financiar e treinar os Talibãs. Em agosto de 1998, as Embaixadas norte-americanas em Nairóbi, Quênia, e em Dar Es-Salaam, Tanzânia, foram vítimas de ataques terroristas simultâneos, pelos quais a Al Qaeda foi responsabilizada. Bin Laden foi indiciado pelos ataques nos Estados Unidos, mas os Talibãs recusaram-se a extraditá-lo. A pressão diplomática sobre os Talibãs não tardaria em crescer. A resolução 1193, de agosto de 1998, demandava às facções afegãs que não abrigassem nem treinassem terroristas e expressava, de forma incomum, a intenção do Conselho de considerar medidas adicionais para garantir a implementação de suas exigências⁷⁸. Mais de um ano depois, em outubro de 1999, o CSNU, por meio da resolução 1267, impôs

⁷⁸ Vide a respeito os parágrafos operativos 15 e 16 da resolução 1193, de 28.08.98.

a obrigação de os Talibãs entregarem Bin Laden, bem como congelou os bens dos Talibãs no exterior e proibiu a aterrissagem e a decolagem de aeronaves de sua propriedade em aeroportos estrangeiros. Essas sanções foram fortalecidas e acrescidas de um embargo de armas ao Afeganistão e do congelamento de bens dos membros da Al Qaeda em dezembro de 2000, por meio da resolução 1333. Em outubro de 2001, menos de um mês após os atentados terroristas ocorridos na Pensilvânia e nas cidades de Nova York e Washington, nos EUA, atribuídos à Al Qaeda, e ante a reiterada negativa dos Talibãs de entregarem Bin Laden, os Estados Unidos lançaram uma operação militar sobre o Afeganistão (chamada de “Enduring Freedom”) pela qual retiraram os Talibãs do controle do país em cinco semanas.

Nenhuma resolução do Conselho autorizou a invasão do Afeganistão: os EUA agiram com base no entendimento de estar valendo-se do direito de autodefesa previsto no Artigo 51 da Carta. Dois meses após a invasão, o Conselho, mediante a resolução 1386, consentiria com a criação de uma Força Internacional de Assistência em Segurança (ISAF), a qual teria o mandato de apoiar a Autoridade Interina Afegã na manutenção da segurança em torno de Kabul e que viria a ser chefiada inicialmente pelo Reino Unido, ainda que a maioria das tropas fosse sempre norte-americana. Em agosto de 2003, a chefia da ISAF seria assumida pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN); em outubro daquele ano, o Conselho autorizaria a ISAF, sob o comando da OTAN, a enviar tropas para o interior do país. As sanções do Conselho direcionadas aos Talibãs foram revogadas em janeiro de 2002, tendo sido mantidas as relativas aos membros da Al Qaeda⁷⁹. As Nações Unidas manter-se-iam presentes no país por outras formas. Ainda em outubro de 2001, o SGNU voltaria a indicar como seu Representante Especial para o Afeganistão Lakhdar Brahimi. Em março de 2002, o Conselho substituiria a Missão Especial das Nações Unidas no Afeganistão (UNSM) pela Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA)⁸⁰, que permaneceria atuante no país até o final do período estudado.

Três tópicos de interesse para esta tese vêm à mente na análise do caso afegão. O primeiro, talvez o mais importante deles, diz respeito ao procedimento para a inclusão e exclusão de nomes na lista de pessoas

⁷⁹ Vide a íntegra da resolução 1390, de 28.01.02, do Conselho.

⁸⁰ Vide a respeito a resolução 1401, de 28.03.02, do Conselho.

submetidas a sanções. O Conselho de Segurança determinou, mediante a resolução 1267 (1999), em seu parágrafo operativo 4º, inciso 2º, que fossem congelados os bens e recursos financeiros dos Talibãs, então à frente do Governo no Afeganistão, o que incluía os fundos derivados ou gerados por propriedade ou empresa que fosse de propriedade deles ou por eles controlada. Essa sanção era criada com o objetivo de elevar a pressão para que os Talibãs concordassem com a extradição de Bin Laden, a qual era solicitada na mesma resolução. Por meio da resolução 1333 (2000), em seu parágrafo operativo 8º, inciso c, o Conselho estendeu o congelamento aos bens e recursos financeiros de Bin Laden e das pessoas e entidades que estivessem “associadas” com ele, incluindo as pertencentes à organização Al Qaeda. Caberia a um comitê do CSNU, criado no parágrafo operativo 6º da resolução 1267 e composto por representantes de todos os membros do Conselho, elaborar uma lista das pessoas e entidades abrangidas pelas sanções, com base nas informações prestadas pelos Estados-membros das Nações Unidas e por organizações regionais, bem como considerar as eventuais solicitações de isenção da aplicação da sanção.

O procedimento adotado para a inclusão de nomes na lista era bastante sumário: o Comitê circularia entre seus membros os nomes indicados por Governos de Estados das Nações Unidas e aqueles que não fossem objetados por um membro do Comitê ao cabo de um prazo fixo seriam automaticamente incluídos. O procedimento para a exclusão de nomes da lista era similar: o comitê informaria seus membros dos nomes cuja exclusão era sugerida; seriam removidos da lista aqueles nomes que não recebessem objeção em dois dias úteis.

A medida poderia ser considerada, em uma análise breve, como um avanço dos instrumentos de trabalho do Conselho do ponto de vista dos direitos humanos, visto que já fazia parte de um repertório de sanções inteligentes, voltadas a evitar o impacto humanitário que sanções econômicas abrangentes poderiam ter sobre o conjunto da população civil afegã, como teria sido o caso da interrupção dos fluxos de comércio internacional (*vide*, no item 3.1.2.3, o que acontecera no Iraque). O seu modo de implementação suscita, no entanto, questionamentos graves. Não se exigia a apresentação de prova que fundamentasse a acusação de que os nomes propostos para a lista estivessem efetivamente vinculados aos Talibãs ou a Bin Laden. Não se criava nenhum momento processual

em que se pudesse ouvir a defesa das pessoas cujos nomes estivessem por ser incluídos; se o Estado que tencionava apresentar os nomes ao comitê se dispusesse a ouvi-las, seria por decisão unilateral, não exigida pelo Comitê. As pessoas incluídas na lista somente poderiam solicitar a exclusão de seu nome mediante a intervenção de um Estado-membro junto ao comitê. Como o comitê opera com base na regra do consenso, a exclusão de um nome sofria a permanente ameaça de um “veto reverso”: a objeção de apenas um dos quinze membros já seria suficiente para que o nome fosse mantido na lista por período indeterminado. Essas falhas ganhavam relevância na medida em que a decisão de incluir um nome na lista equivalia, para todos os efeitos práticos, a uma sentença judicial por crime de terrorismo: as pessoas em questão estariam condenadas a perder o acesso a todos os seus bens, ou ao menos àqueles localizados fora do Afeganistão, além de enfrentar o estigma social decorrente de ser objeto de sanções da ONU. Em outras palavras, tinha os efeitos de uma sentença condenatória proferida sem o respeito aos princípios do devido processo legal – em particular, ao da ampla defesa. Além disso, nenhuma decisão do Conselho prevê mecanismo de reparação dos danos que forem causados a pessoas cujos nomes tiverem sido injustamente incluídos na lista.

Não é difícil precisar os dispositivos do direito internacional dos direitos humanos que são contrários ao procedimento descrito. O primeiro deles, sem dúvida, é o Artigo 10 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que atribui a todos o direito a uma audiência pública e justa em um tribunal independente e imparcial ao analisar-se qualquer acusação criminal; outro seriamente atingido é o Artigo 11, que consagra a presunção de inocência até prova em contrário. Esses dispositivos, por sua vez, seriam corroborados e ampliados em seus termos pelo Artigo 14 e seus parágrafos do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Ambas essas provisões fundamentavam a acusação de que os princípios de justiça e de direito internacional, referidos no Artigo 1º, inciso 1º, da Carta, não estavam sendo respeitados.

As queixas quanto ao grau de injustiça inerente a esse procedimento fizeram-se ouvir crescentemente. O Painel de Alto Nível do Secretário-Geral sobre Ameaças, Desafios e Mudança propôs, na recomendação nº 182, constante do seu relatório publicado em 2004, que, “quando sanções envolverem lista de indivíduos ou entidades, os

comitês de sanções deveriam estabelecer procedimentos para revisar os casos daqueles que alegam terem sido incorretamente colocados ou mantidos em tais listas”⁸¹. A recomendação foi acolhida pela resolução 60/1, adotada pela AGNU em 24.10.05 e que incorpora o Documento Final da Cúpula Mundial de 2005; em seu artigo 109, o documento transmite ao CSNU a solicitação de que se assegure “que procedimentos justos e claros existam para colocar indivíduos e entidades em listas de sanções e para removê-los”.

O Conselho tardou mais de ano em reagir ao apelo feito pela Cúpula. Em 19 de dezembro de 2006, o CSNU adotou a resolução 1730, que fazia referência expressa à solicitação feita na Cúpula em seu quinto parágrafo preambular, criava um novo procedimento para a retirada de nomes das listas e solicitava à Secretaria das Nações Unidas o estabelecimento de um ponto focal para o recebimento de solicitações de retirada. A resolução tem o mérito de dar as regras ao conhecimento público e de fazer mudanças tópicas: as pessoas que quisessem retirar seus nomes da lista poderiam enviar uma comunicação diretamente à Secretaria das Nações Unidas; sua solicitação seria inicialmente examinada pelos Governos do seu país de origem ou residência e por aquele que tivesse originalmente apontado seu nome para inclusão; se, decorridos 3 meses, esses países não apresentassem objeção à exclusão, a solicitação seria transmitida aos membros do comitê de sanções; caso um deles desse parecer favorável à exclusão e nenhum outro objetasse num prazo de 1 mês, o nome seria retirado da lista pela Secretaria.

Os procedimentos previstos na resolução 1730 permaneceram em vigor até pelo menos dezembro de 2008. Alguns dos vícios mencionados foram nela mantidos: não se requeria a apresentação de provas, nem se previa audiência para o interessado apresentar sua defesa. Que dizer de contemplar algum mecanismo de compensação para os danos causados nos casos de inclusão errônea na lista. Trata-se aqui de um caso em que a pressão política externa (no caso, pela AGNU) serviu como forma de controle da atuação do CSNU e proporcionou correções a erros cometidos, as quais, porém, chegaram apenas seis anos mais tarde e, ainda assim, de forma parcial.

⁸¹ Vide a página 56 do relatório “A More Secure World: our shared responsibility”, do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral sobre Ameaças, Desafios e Mudança.

O segundo tópico relaciona-se com a extensão do mandato da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA). De forma quase paradigmática em relação à tendência de expansão das competências do Conselho, a UNAMA conta, em seu mandato, com uma solicitação expressa – e em elevado grau de prioridade – para ocupar-se do tratamento de questões de direitos humanos. Na conformação que lhe foi dada em 2008, o mandato da UNAMA inclui itens como: a) monitorar a situação dos civis e coordenar esforços para garantir sua proteção, b) assistir na plena implementação dos dispositivos de direitos humanos da Constituição afegã e dos tratados internacionais dos quais o Afeganistão for parte, em particular aqueles relativos ao pleno gozo dos direitos humanos pelas mulheres, e c) apoiar o processo eleitoral. O Conselho ainda solicita ao SGNU que fortaleça o componente de proteção das crianças da UNAMA mediante a designação de assessores especializados na matéria e que o mantenha informado do processo de integração das mulheres na vida econômica, política e social do país. Pela mesma resolução, o Conselho se dirige ao Governo afegão para tratar de questões mais pontuais com impacto na área de DDHH, como o estabelecimento de um sistema judiciário justo e transparente, a reconstrução e a reforma das prisões, a defesa da liberdade de imprensa e a criação de um registro civil permanente de eleitores⁸².

Desde 2003, o Conselho dirige-se diretamente ao Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (EACDH) para solicitar-lhe colaboração no cumprimento do mandato da UNAMA. O Escritório tem cedido funcionários para unidades de direitos humanos dos escritórios regionais e sub-regionais da UNAMA e cooperado na capacitação do Governo afegão e da Comissão Independente de Direitos Humanos do Afeganistão, inclusive no que toca à implementação do Plano de Ação de Paz, Reconciliação e Justiça; da Estratégia de Desenvolvimento Nacional do Afeganistão e do Pacto do Afeganistão (“Afghanistan Compact”). A pedido do Conselho de Direitos Humanos, o Escritório tem informado o CDH dos serviços de assistência técnica prestados e da situação dos direitos humanos no país.

O fato de o Conselho dirigir-se diretamente ao EACDH não deixa de constituir, do ponto de vista da política interna ao sistema onusiano, uma ampliação das competências institucionais do CSNU. Em janeiro de

⁸² Vide os parágrafos operativos 4, 13, 21, 22, 26, 27 e 28 da resolução 1806, de 20.03.08.

1994, ao criar o cargo de Alto Comissário para os Direitos Humanos, a Assembleia Geral, por meio da resolução 48/141, incluiu em seu mandato a tarefa de executar as tarefas que lhe fossem assignadas pelos “órgãos competentes no sistema das Nações Unidas no campo dos direitos humanos”, definidos expressamente como sendo a AGNU, o ECOSOC e a Comissão de Direitos Humanos (os dois últimos interpreta-se terem sido sucedidos pelo Conselho de Direitos Humanos em abril de 2006) – e não faz menção ao CSNU. É claro que o EACDH, como parte integrante da Secretaria, tem a obrigação, oriunda do Artigo 98 da Carta, de cumprir as funções que lhe forem atribuídas pelos demais órgãos principais das Nações Unidas, entre os quais está o Conselho de Segurança. Chama a atenção, no entanto, a clareza da intenção original da AGNU de manter o EACDH afastado das atividades do Conselho.

O terceiro, por fim, refere-se ao aparente conflito entre pontos do mandato da Missão. J. Alexander Thier⁸³ relata que, ao menos até 2005, diversos responsáveis por graves violações dos direitos humanos ocorridas antes ou mesmo após a queda dos Talibãs se mantinham em posição de destaque na política e na sociedade afegãs. Confrontada com uma situação em que a abertura de processos penais para a responsabilização dos culpados pelas violações de direitos humanos poderia ter efeitos desestabilizadores sobre a política local e, em decorrência, sobre o processo de paz, a chefia da UNAMA teria escolhido dar à luta pela paz prioridade sobre a luta pela justiça⁸⁴. Altos funcionários da UNAMA teriam admitido que o atendimento às preocupações na área de direitos humanos seria, àquela época, “mínimo e vagaroso”. Thiers alerta para o fato de que o eventual êxito final do processo de paz poderia vir a custar a consolidação dos culpados por violações maciças dos direitos humanos em posições de poder.

⁸³ Vide as páginas 523-525 e 538-542 de seu artigo “Afghanistan” no livro “Twenty-First-Century Peace Operations”.

⁸⁴ Um exemplo disso, segundo Thier, seria o episódio em que funcionários das Nações Unidas “realizaram um extenso exercício de catalogar os principais abusos cometidos nos anos 80 e 90, mas o relatório, que mencionava várias figuras proeminentes no Afeganistão pós-Talibã, foi engavetado pela UNAMA e nunca foi divulgado”. Entre os culpados por violações, estariam comandantes de facções armadas locais, representantes de forças de segurança estatais, incluindo funcionários de serviços de inteligência, e membros das forças da coalizão liderada pelos Estados Unidos. Thier retira essas acusações do relatório E/CN.4/2005/122, que o Perito Independente da CDH sobre a situação dos direitos humanos no Afeganistão, M. Cherif Bassiouni, apresentou à 61ª Sessão da CDH em 2005.

Essa crítica atinge apenas indiretamente o Conselho, na condição de responsável em última instância pelo sucesso da Missão. A decisão de priorizar a paz às custas da justiça teria alegadamente sido tomada no interior da UNAMA. De sua parte, em suas resoluções anuais sobre a missão, o Conselho tem chamado a atenção sobre a importância de cumprir o mandato na área de direitos humanos, de maneira consistente, desde o estabelecimento da Missão em 2002.

3.1.1.2. Côte d'Ivoire

O que surgia como um aparente motim em setembro de 2002 transformou-se em um grave desafio à solidez institucional de um dos países mais prósperos da África Ocidental e à paz de toda a sub-região. No dia 19 daquele mês, 800 soldados tomaram as instalações militares da capital Abidjan, do segundo maior centro urbano (Bouaké), e de uma cidade ao norte do país, alegadamente para protestar contra planos de desmobilização da tropa. Nos dias que se seguiram, as forças de segurança marfinenses retomaram o controle de Abidjan, mas perderam o de diversas cidades ao norte e ao oeste do país, à medida que soldados e civis locais se juntavam aos rebeldes. Simultaneamente, espalhava-se o rumor de que a rebelião constituía, na realidade, uma tentativa de golpe de estado promovida por estrangeiros. Isso, por sua vez, gerou uma violenta onda de xenofobia contra trabalhadores migrantes de países vizinhos e refugiados da Libéria e de Serra Leoa, refletida no fato de muitas de suas casas nos bairros pobres de Abidjan terem sido queimadas pelas forças de segurança governamentais. No final de setembro, as forças rebeldes, que já dominavam a metade norte do país, unificaram-se em uma organização chamada Movimento Patriótico de Côte d'Ivoire (MPCI), liderada por Guillaume Soro. O MPCI reivindicava a renúncia do Presidente Laurent Gbagbo, a realização de eleições nacionais inclusivas, a revisão da Constituição e o fim da suposta dominação dos “sulistas” na política do país. O conflito foi agravado com o surgimento de dois novos grupos armados, que tomaram outras cidades do país e aderiram à demanda de renúncia do Presidente Gbagbo.

A intervenção do Conselho teve início quando já se verificavam avanços nos esforços de mediação feitos pela Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) e, posteriormente, pela França. Em maio de 2003, o Conselho criou, mediante a resolução 1479, a

Missão das Nações Unidas em Côte d'Ivoire (MINUCI). Seu mandato era fundamentalmente o de apoiar a implementação do acordo de Linas-Marcoussis, firmado por todos os partidos políticos marfinenses em torno da proposta de estabelecimento de um Governo de transição (a ser chefiado por Laurent Gbagbo como Presidente) que prepararia eleições gerais. O agravamento contínuo do conflito, no entanto, levou, com o tempo, o que era para ser uma missão política especial de tarefas relativamente simples a aumentar em muito sua dimensão e seu grau de complexidade. Em novembro de 2003, o Presidente Gbagbo enviou ao Conselho solicitação para que a MINUCI fosse convertida em missão de manutenção da paz; em resposta, o Conselho aprovou, em fevereiro de 2004, a resolução 1528, a qual substituiu a MINUCI pela Operação das Nações Unidas em Côte d'Ivoire (UNOCI). Entre suas atribuições, havia algumas de caráter inovador, como a autorização para coordenação direta com as Missões das Nações Unidas na Libéria e em Serra Leoa. Em novembro desse mesmo ano, o Conselho decidiu, por meio da resolução 1572, impor embargo de armas a Côte d'Ivoire, bem como congelar bens e proibir viagens internacionais de todo aquele que “constituir uma ameaça à paz e ao processo de reconciliação nacional em Côte d'Ivoire”. Em junho de 2005, pela resolução 1603, o Conselho solicitaria ao SGNU que designasse um Alto Representante para as eleições no país. Em dezembro do mesmo ano, o Conselho, ao adotar a resolução 1643, ampliaria as sanções econômicas, proibindo as importações de todo diamante bruto oriundo de Côte d'Ivoire, em atenção ao acordo alcançado entre os participantes do Sistema de Certificação do Processo de Kimberley. Apesar de todo o aparato institucional erigido para o caso marfinense, o período em estudo chega ao fim sem que a crise se tivesse resolvido a contento: frustradas as tentativas de implementar plenamente os Acordos de Linas-Marcoussis e Acra III e, posteriormente, de Pretória, o Conselho voltava sua atenção em outubro de 2007, quando da adoção da resolução 1782, ao Acordo de Ouagadougou, que permitira a repartição do poder no país mediante a indicação do líder rebelde Guillaume Soro como Primeiro-Ministro em um Governo de transição, no qual, por sinal, ainda se mantinha no cargo o Presidente Gbagbo.

A questão dos direitos humanos foi suscitada pelo CSNU no âmbito da crise marfinense por ocasião já de sua primeira manifestação oficial

a respeito⁸⁵. As razões que tinha para manifestar publicamente (como o fez ao longo de toda a crise) sua condenação às violações de direitos humanos ocorridas em setembro de 2002 atendiam no fundo a uma interpretação tradicional do conceito de segurança internacional: ainda que o conflito se desenrolasse no âmbito interno de um país, a violência cometida contra refugiados e trabalhadores migrantes de países vizinhos elevava a probabilidade de que ele pudesse regionalizar-se. A punição aos culpados dessas violações assumia, dessa forma, um papel chave tanto para viabilizar a solução do conflito internamente como para consolidar a paz na sub-região. Trata-se de um exemplo de caso em que as questões de DDHH se fundem com as de segurança internacional e recaem integralmente no mandato do CSNU.

Outros casos houve nesse conflito em que a apreciação do trabalho do Conselho deve ser mais nuançada. O CSNU pareceu em alguns momentos pecar por prestar ao tema uma atenção maior do que a devida e, em outros, por dar uma atenção menor.

Um caso de excesso de atenção é o mandato das Missões da ONU: ainda que as questões de direitos humanos hajam tido aqui um grau de destaque inferior ao conferido a Missões em outros países, é certo que foram inseridos temas que ou eram relativos a carências estruturais do Estado marfinense ou, por outras razões, não diziam respeito necessariamente ao conflito verificado no país⁸⁶. A resolução 1528, por exemplo, ao definir o mandato da Operação das Nações Unidas em Côte d'Ivoire (UNOCI), incumbiu-a de:

- 6. (m) fornecer (...) assistência técnica ao Governo de Reconciliação Nacional (...) para preparar e assistir a realização de processos eleitorais livres, justos e transparentes (...),
- (n) contribuir para a promoção e proteção dos direitos humanos em Côte d'Ivoire com especial atenção à violência cometida contra mulheres e meninas e ajudar

⁸⁵ Na Declaração que o Presidente do Conselho emitiu sobre o tema em 20 de dezembro de 2002, expressou a “mais profunda preocupação com relatos de assassinatos em massa e graves violações dos direitos humanos em Côte d'Ivoire” e apelou a todas as partes para que assegurassem “o pleno respeito aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário, particularmente em relação à população civil, independentemente de sua origem”. Vide a íntegra da Declaração no documento S/PRST/2002/42.

⁸⁶ Excluem-se dessa crítica os itens de direitos humanos que diziam respeito a questões centrais para o sucesso do processo de paz, como o apoio à realização de eleições livres e transparentes e a coibição de incitações à violência pela imprensa, constantes na resolução 1609.

a investigar violações de direitos humanos com vistas a ajudar a pôr fim à impunidade,

(p) (...) aconselhar o Governo de Reconciliação Nacional na reestruturação dos serviços de segurança interna,

(q) assistir o Governo de Reconciliação Nacional (...) no restabelecimento da autoridade do Judiciário e do estado de direito em toda a Côte d'Ivoire.

A resolução 1609, de junho de 2005, por sua vez, ao ampliar o conjunto de competências da UNOCI, acrescentaria a obrigação de “monitorar (...) as violações de direitos humanos” (art. 2º, inciso t). Observe-se que a linguagem adotada nessas duas resoluções é de caráter geral e, portanto, não restringe a investigação e o monitoramento das violações apenas aos casos que pudessem ter impacto ou relação com o desenrolar do conflito. Não se discute a contribuição positiva que um monitoramento amplo da situação de direitos humanos pode dar ao futuro do país; impõe-se aqui, no entanto, a questão de saber se o CSNU é o órgão do sistema onusiano mais apropriado para solicitar dito monitoramento ou analisar seus resultados.

A lista de temas de interesse para o CSNU no país expandiu-se com o tempo. Uma questão que ganhou progressivamente destaque é a de gênero, o que levou o Conselho em 2008 a instar as partes a monitorar a situação das mulheres e das crianças e a eliminar os obstáculos ao pleno envolvimento das mulheres no sistema eleitoral e, de forma mais ampla, na vida pública⁸⁷.

O caso marfinense evidencia também o que parece ser uma tendência do CSNU de expandir seus instrumentos de atuação na área de direitos humanos, agregando a aplicação de medidas coercitivas às já quase usuais formas de monitoramento e prestação de assistência. Um desdobramento recente de grande importância nesse sentido encontra-se na resolução 1842, na qual o CSNU declara estar “plenamente preparado a impor sanções direcionadas contra as pessoas a serem designadas pelo Comitê e que sejam, entre outras coisas, (...) responsáveis por sérias violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário cometidas em Côte d'Ivoire”⁸⁸. Pode incorrer nas mesmas sanções também quem incitar publicamente ao ódio e à violência. O que a resolução 1842 faz

⁸⁷ Vide os parágrafos operativos 6 e 7 da resolução 1826, de 29.07.08.

⁸⁸ Vide o parágrafo operativo 16, inciso “d”, da resolução 1842, de 29.10.08.

é desagregar a lista de pessoas que poderiam ser submetidas a sanções direcionadas nos termos da resolução 1572, a qual originalmente mencionava aqueles que constituíssem uma ameaça à paz e ao processo de reconciliação nacional no país – categoria em que por certo estava subsumido quem violasse maciçamente os direitos humanos. A criação de uma categoria à parte para os violadores de direitos humanos como alvos de sanções do Conselho, apesar de não aparentar ter efeitos práticos adicionais para a situação em Côte d’Ivoire, constitui um precedente a mais de ativismo do CSNU em matéria de DDHH.

Um tema correlacionado e no qual, em contraste, a atenção à dimensão de direitos humanos foi insuficiente é o processo de confecção da lista de pessoas submetidas ao regime de congelamento de bens e de proibição de viagens internacionais. As regras adotadas para o caso marfinense apresentam na verdade progressos em relação ao modelo estabelecido para o caso do Afeganistão, na medida em que, por exemplo, concede uma oportunidade de defesa ao indivíduo interessado, ao permitir-lhe dirigir-se a um ponto focal no Comitê para apresentar o pedido de retirada do seu nome da lista. Os vícios, contudo, sobressaem. A simples ausência de apoio explícito ao pedido de retirada de um nome, mesmo que os Estados não apresentem objeções, já teria o efeito de mantê-lo indefinidamente na lista. O procedimento evidencia um pendor condenatório com maior nitidez se compararmos os prazos: cinco dias úteis bastam para incluir um nome na lista; a fim de retirá-lo, no entanto, podem ser necessários vários meses, durante os quais as sanções se manterão vigentes em relação ao indivíduo em questão.

3.1.1.3. Libéria

Tensões tribais permeiam a história da Libéria, cuja minoria américo-liberiana (descendente de escravos norte-americanos libertados que retornaram à África para criar suas próprias colônias) dominou as estruturas política e econômica do país desde a sua independência em 1847 até o golpe pelo qual membros do grupo étnico Krahn, liderados pelo sargento Samuel Doe, derrubaram o Presidente William Tolbert em 1980. Reagindo a alegadas tentativas de depô-lo, Samuel Doe passou a reprimir os grupos étnicos (como o Gio e o Mano) de onde supunha provirem os conspiradores, o que deu início a ondas de violência entre as populações

autóctones. Em 1989, Charles Taylor, um ex-membro do Governo de Samuel Doe, reuniu, em Côte d'Ivoire, um grupo de rebeldes de etnias excluídas do poder, formou com eles a Frente Patriótica Nacional da Libéria (NPFL) e invadiu o país, ganhando rapidamente apoio popular e jogando a Libéria em uma guerra tribal que fundamentalmente opunha os Krahn, de um lado, e os Gio e Mano, de outro. Em meados de 1990, as forças de Charles Taylor já cercavam a capital Monróvia. Enquanto isso, o conflito tornava-se mais complexo com a multiplicação do número de atores envolvidos. Um grupo dissidente da tribo Gio separou-se da NPFL nessa época para criar a Frente Patriótica Nacional Independente da Libéria (INPFL); é ela que capturou e assassinou o Presidente Doe em setembro de 1990. No mesmo período, um terceiro grupo rebelde que se organizara em Serra Leoa (o Movimento Unido de Libertação da Libéria pela Democracia – ULIMO) adentrava o país pelo oeste. Todas as partes viram-se envolvidas em violações graves de direitos humanos: segundo apresentação do SGNU ao Conselho, registraram-se na Libéria casos de execuções sumárias, desaparecimentos forçados, tortura, violência sexual generalizada contra mulheres e crianças, detenções arbitrárias, recrutamento de crianças soldado, deslocamentos forçados e ataques indiscriminados a civis; tanto a polícia como as tropas paramilitares teriam ficado conhecidas por alegadamente manterem câmaras de tortura⁸⁹. Após mais de dez acordos frustrados de cessar fogo e com a exaustão das partes no conflito, a paz parecia ter chegado com as eleições presidenciais em julho de 1997, das quais Charles Taylor saiu como vencedor.

Apesar da pacificação, a situação na Libéria fez parte da agenda do Conselho ao longo de todo o período estudado. O tratamento do caso liberiano seguiu três fases nitidamente distintas. No princípio da década, a atenção do CSNU devia-se ao fato de o Governo de Charles Taylor alimentar o conflito na vizinha Serra Leoa ao apoiar financeira e militarmente as forças da RUF (*vide* o item 3.1.2.4). O envolvimento de Monróvia levou o Conselho, em 2001, a proibir a venda de armas, munições e equipamento militar ao país, a importação de diamantes em bruto dele procedentes e a realização de viagens internacionais por parte de altos funcionários do Governo e das forças armadas liberianas⁹⁰.

⁸⁹ Vide o parágrafo 26 do relatório S/2003/875, de 11.09.03.

⁹⁰ Vide, respectivamente, os parágrafos operativos 5, 6 e 7 da resolução 1343, de 07.03.01.

A segunda fase tem início com a retomada do conflito interno em 2003, por meio do levante dos grupos armados Liberianos Unidos pela Reconciliação e pela Democracia (LURD) e Movimento pela Democracia na Libéria (MODEL), que reagrupavam facções diferentes do extinto ULIMO. Em maio desse ano, o Conselho ampliaria as sanções econômicas, estendendo a proibição de importações às toras e produtos de madeira originários da Libéria, de forma a cortar a principal fonte restante de recursos que sustentava o conflito⁹¹. Os combates duraram até o mês de agosto, quando o LURD e o MODEL vieram enfrentar-se às forças do Governo no centro da capital. No dia 11, Charles Taylor renunciou à Presidência e partiu para o exílio na Nigéria; a cerimônia de transmissão do cargo a seu Vice-Presidente, de tão aguardada, contou com a presença dos Presidentes da Comissão Africana, da ECOWAS e da África do Sul. Começou então uma fase de reconstrução e consolidação institucional, inaugurada pelo envio por parte da ECOWAS de uma missão de manutenção de paz (a ECOMIL) que chegaria a contar com 3600 homens e que seria sucedida em outubro do mesmo ano pela Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL). O afastamento de Charles Taylor do país não o impediu totalmente de continuar envolvido no conflito, razão pela qual o CSNU estabeleceu novas sanções direcionadas, ordenando o congelamento de seus bens, dos de sua família e dos de entidades por eles controladas⁹². Ao final do período estudado, permaneciam vigentes as proibições de viagens internacionais e o congelamento de bens, bem como uma versão menos abrangente de embargo de armas. O Conselho levantaria as demais sanções impostas à Libéria progressivamente ao longo do mandato da Presidente Ellen Johnson Sirleaf, eleita em outubro de 2005 após dois anos de interinado de Charles Gyude Bryant: em junho de 2006, o Conselho sustaria a proibição de importação de toras e produtos de madeira originárias do país e, em abril de 2007, a de diamantes em bruto⁹³.

Em termos proporcionais, o custo humanitário da guerra foi particularmente elevado. De 1989 a 1996, o conflito havia

⁹¹ Vide o parágrafo operativo 17 da resolução 1478, de 06.05.03.

⁹² Vide o parágrafo operativo 1 da resolução 1532, de 12.03.04.

⁹³ Vide, respectivamente, o PO 1 da resolução 1689, de 20.06.06, e o PO 1 da resolução 1753, de 20.04.07.

custado 200.000 vidas e levado um milhão de liberianos a buscar refúgio em países vizinhos⁹⁴; a dimensão da catástrofe humanitária que isso constituía evidencia-se no fato, num país que tinha à época pouco mais de 2,5 milhões de cidadãos (mesmo incluindo aqueles refugiados em terceiros países)⁹⁵, de os mortos no conflito representavam 8% e os refugiados 40% do total da população. O impacto sobre a economia e a infraestrutura de um país que já era dos mais pobres do planeta também era grave: em 2003, mesmo antes da retomada das hostilidades, 75% da população vivia abaixo da linha de pobreza, a taxa de desemprego era de 85% e apenas 26% tinha acesso à água potável⁹⁶.

No que interessa ao objeto desta tese, três aspectos do caso liberiano assumem relevância. O primeiro é o mandato – marcadamente multidisciplinar – da UNMIL, que definia em termos amplos sua competência para o tratamento de questões de direitos humanos, voltando a Missão, no entanto, de forma especial ao fortalecimento institucional na área de direitos civis e políticos. Constavam de seu mandato:

- 3. (l) contribuir com esforços internacionais para proteger e promover os direitos humanos na Libéria, com particular atenção aos grupos vulneráveis, incluindo refugiados, refugiados retornados e deslocados internos, mulheres, crianças e soldados criança desmobilizados (...);
- (m) assegurar uma presença e uma capacitação adequada na área de direitos humanos no interior da UNMIL a fim de executar atividades de promoção, proteção e monitoramento de direitos humanos;
- (n) assistir o Governo transitório da Libéria no monitoramento e reestruturação da força policial de Libéria, de forma consistente com o policiamento democrático, desenvolver um programa de treinamento da polícia civil e de outras formas assistir no treinamento da polícia civil (...);

⁹⁴ A estimativa de mortos e de refugiados é do Departamento de Estado dos EUA. Vide, a respeito, a página <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/6618.htm> da internet.

⁹⁵ A estimativa de população total da época é da FAO. Vide a respeito o relatório especial da missão da FAO à Libéria sobre colheita e fornecimento de comida, de 03.01.97, na página <http://www.fao.org/docrep/004/w3902e/w3902e00.htm> da internet.

⁹⁶ A avaliação é do SGNU. Vide, a respeito, o parágrafo 31 do seu relatório S/2003/875, de 11.09.03.

(q) assistir o governo transitório (...) no desenvolvimento de uma estratégia para consolidar as instituições governamentais, inclusive o sistema jurídico nacional e as instituições judiciárias e correcionais⁹⁷.

Ao aprovar com essa redação o mandato da UNMIL, o CSNU decidira restringir o escopo proposto pela Secretaria, para quem a Missão deveria ser competente ainda para “fornecer apoio à incorporação de uma perspectiva de gênero, inclusive treinamento em questões de gênero”, e “apoiar o estabelecimento e as operações da Comissão de Verdade e Reconciliação”⁹⁸.

A UNMIL não constitui o primeiro exemplo de missão das Nações Unidas na Libéria que havia incorporado em seu rol de competências as questões de direitos humanos. Mesmo dentro do período estudado, até a retomada do conflito em 2003, encontrava-se em funcionamento no país o Escritório das Nações Unidas de Apoio à Consolidação da Paz na Libéria (UNOL), criado pelo SGNU em 1997 e entre cujas atividades estava a promoção do respeito ao estado de direito e aos DDHH. O próprio CSNU havia solicitado, em dezembro de 2002, por meio de declaração presidencial, que o mandato do UNOL fosse ampliado de modo a abranger tarefas como “fortalecimento das instituições democráticas”, “promoção de uma imprensa independente”, “promoção de uma comissão eleitoral independente” e “estabelecimento de uma comissão independente de direitos humanos”⁹⁹.

Todas as tarefas propostas seja pela Secretaria, seja pelo CSNU, na área de direitos humanos, pareciam corresponder a carências históricas da Libéria e que desempenharam papel de relevo na manutenção do quadro de instabilidade do país. O próprio SGNU apontara em 2003 que as instituições judiciais tinham entrado em quase completo colapso, que a polícia nacional liberiana tinha a reputação de funcionar mais como instrumento de repressão do que como de aplicação da lei e que diversas prisões haviam sido destruídas, estando os prisioneiros à solta¹⁰⁰.

É notável, contudo, o silêncio do CSNU e do Secretário-Geral em relação a uma das causas profundas de papel mais decisivo no conflito. Um dos objetos centrais de disputa entre os grupos étnicos envolvidos

⁹⁷ Vide o parágrafo operativo 3 da resolução 1509, de 19.07.03.

⁹⁸ Vide o parágrafo 51 do relatório S/2003/875, de 11.09.03.

⁹⁹ Vide a declaração presidencial S/PRST/2002/36, de 13.12.02.

¹⁰⁰ Vide o parágrafo 24 do relatório S/2003/875, de 11.09.03.

no conflito era o controle dos recursos naturais, principal fonte de renda na Libéria. O CSNU reconheceu indiretamente a importância dessa questão na equação do conflito liberiano ao impor como sanção econômica a proibição de importação por terceiros países de diamantes em bruto e de toras e produtos de madeira oriundos da Libéria. O fim do conflito, porém, deixou intacta essa causa. As ações que o Conselho passou a impulsionar nessa matéria após 2003 possuíam ainda um caráter tópico e repressivo: incentivavam a Libéria a reformar sua legislação de uso de florestas e a ingressar no Processo de Kimberley, esquema de concertação internacional relativo à certificação da origem de diamantes. O próprio Conselho explicitou o entendimento de que seu papel se centrava no “estabelecimento de um ambiente estável e seguro necessário para promover o crescimento econômico”¹⁰¹. A questão mais ampla da promoção do desenvolvimento econômico e social permaneceu intocada ao longo do período estudado, o que teve o efeito de deixar a questão da pobreza manter-se como uma das principais razões para a precariedade da estabilidade alcançada nos anos que se seguiram à guerra civil. Oportunidades para tratar desse tema, diga-se de passagem, não faltaram: o CSNU manteve a Libéria em sua agenda muito após o término das hostilidades, em evidência de que pretendia acompanhar diretamente o processo de consolidação da paz a fim de evitar nova recaída do país em situação de conflito.

O segundo aspecto de interesse do caso liberiano é o julgamento de Charles Taylor pela Corte Especial para Serra Leoa. Este é, por certo, um dos casos de maior visibilidade – e sensibilidade política – em que as considerações de justiça prevaleceram ao final sobre as de política e segurança. Em 17 de março de 2006, apenas dois meses após sua posse, a Presidente Ellen Johnson-Sirleaf enviou ao Presidente nigeriano Olusegun Obasanjo uma solicitação de extradição de Charles Taylor, para que fosse julgado pela Corte Especial pela acusação de que prestara apoio à RUF; a extradição foi concedida no dia 25 do mesmo mês e, quatro dias mais tarde, Charles Taylor foi entregue pela justiça nigeriana à Corte. O CSNU saudou publicamente a extradição, qualificando a decisão de Johnson-Sirleaf de corajosa e “reconhecendo que o processo na Corte Especial no caso contra o ex-Presidente Charles Taylor contribuirá a alcançar a verdade e a reconciliação na Libéria e, mais amplamente,

¹⁰¹ Vide o parágrafo operativo 4 da resolução 1712, de 29.09.06.

na sub-região”¹⁰². Charles Taylor encontrava-se, ao final do período estudado, na Haia, nos Países Baixos, respondendo perante uma Câmara à parte da Corte Especial.

A despeito do êxito final, este caso constitui um exemplo de ambiguidade no tratamento por parte dos Governos da região das questões de direitos humanos envolvidas no caso liberiano. Corroboram essa afirmação os seguintes fatos: a) Charles Taylor havia sido indiciado pela Corte Especial em 4 de junho de 2003, quando ainda ocupava a Presidência e num dia em que se encontrava em Acra para participar de conversações de paz com representantes dos grupos LURD e MODEL. Com o alegado apoio da África do Sul, as autoridades ganesas recusaram-se a detê-lo; b) Taylor exilou-se na Nigéria, onde permaneceu por mais de dois anos e meio sem que o Governo local se dispusesse a entregá-lo à Corte. O Governo Transitório Nacional de Charles Gyude Bryant, em seus dois anos de gestão na Libéria, preferiu não gesticular pela sua extradição; c) em 28.03.06, três dias após a concessão da extradição, o Governo nigeriano anunciou o desaparecimento de Taylor. Dois dias depois, estava prevista a realização de encontro do Presidente Obasanjo com o Presidente George W. Bush, dos EUA. Especula-se que o Presidente Bush se teria recusado a reunir-se com seu homólogo nigeriano se Taylor não fosse detido; como quer que seja, Taylor foi preso poucas horas antes do encontro dos Presidentes, quando tentava cruzar a fronteira para Cameroun.

O CSNU não esteve livre de ambiguidades no tratamento desse tema. Sua primeira manifestação pública a favor da entrega de Charles Taylor à Corte Especial foi a Resolução 1688, a qual foi aprovada recentemente em 16 de junho de 2006: ou seja, dois meses e meio depois de realizada a extradição pelas autoridades nigerianas e três anos após a divulgação do indiciamento pela Corte Especial.

O terceiro aspecto relevante para esta tese é o processo de confecção das listas de pessoas submetidas a sanções direcionadas. As diretrizes para a inclusão ou exclusão de nomes seguem *grosso modo* os mesmos parâmetros do caso do Afeganistão¹⁰³ e padecem, por isso, dos mesmos vícios. Ao final de 2008, 46 pessoas estavam submetidas à proibição

¹⁰² Vide o parágrafo preambular 7 da resolução 1688, de 16.06.06.

¹⁰³ O texto das diretrizes para a inclusão e exclusão de nomes encontra-se disponível na página <http://www.un.org/sc/committees/1521/pdf/GuidelinesFinal.pdf> da internet.

de viagens internacionais; tinham seus bens congelados, por sua vez, 23 pessoas e 30 empresas. As acusações que pendem sobre elas são de três tipos, por vezes concorrentes: (a) mantêm laços estreitos com o ex-Presidente Taylor, (b) auxiliaram na violação de embargos impostos pelo Conselho ou (c) participaram de operações de apoio à RUF no conflito em Serra Leoa.

3.1.1.4. República Democrática do Congo

O conflito armado, frequentemente com intervenção externa e sempre radicado na disputa pelo controle da exploração dos recursos minerais do país, é uma lamentável parte recorrente da história da República Democrática do Congo (RDC) desde sua independência em 1960. A sua versão mais recente inicia em 1997, quando a coalizão armada Aliança das Forças Democráticas para a Libertação do Congo-Zaire (AFDL), com o apoio dos Governos de Ruanda e Uganda, marchou sobre Kinshasa com o objetivo de depor o Presidente Mobutu Seko, no poder desde 1965. Com a vitória da AFDL, seu líder Laurent-Désiré Kabila proclamou-se Presidente em maio de 1997 e iniciou um Governo de corte autocrático. Em julho de 1998, Kabila ordenou a partida de todas as tropas estrangeiras no país, inclusive as de seus apoiadores Uganda e Ruanda; a ordem foi descumprida e novas tropas ruandesas e ugandenses ingressaram em território congolês no mês seguinte. As forças ruandesas, em particular, avançaram em direção a Kinshasa a fim de afastar Kabila e substituí-lo pelo grupo rebelde União Congoleza pela Democracia (RCD, do original Rassemblement Congolais pour la Démocratie); esse intento foi impedido pela intervenção de última hora de tropas da Angola, da Namíbia e do Zimbábue, a pedido do Governo congolês. A derrota das forças de Ruanda e da RCD fê-las retirarem-se para o leste do país, assumindo o controle *de facto* da região. Meses mais tarde, em fevereiro de 1999, Uganda patrocinou a formação de um grupo rebelde chamado Movimento pela Libertação do Congo (MLC), com o qual passou a controlar a parte norte do país. Nesse momento, a República Democrática do Congo estava dividida na prática em três regiões autônomas e vivia uma situação de virtual impasse militar. Em agosto de 1999, os Estados envolvidos, mais o MLC, reunidos na Zâmbia, firmaram o Acordo de Lusaka, o qual previa um cessar-fogo, a retirada das tropas estrangeiras, a solicitação de envio

de missão de paz pelas Nações Unidas e a formação de um Governo provisório. O cumprimento do acordo mostrar-se-ia parcial e demorado: as tropas ruandesas, por exemplo, partiriam oficialmente do país somente em outubro de 2002; as de Angola, Namíbia e Zimbábue sairiam até o final desse ano; e as de Uganda retirar-se-iam oficialmente em maio de 2003. A retirada das tropas estrangeiras daria lugar, no entanto, a ondas de violência e a atos de limpeza étnica, sobretudo no leste do país. Ao final do período estudado, não se havia alcançado uma solução definitiva para o caso congolês.

O balanço do conflito entre agosto de 1998 e meados de 2005 apontava à ocorrência de mais de três milhões de mortes no país, levando Philip Roessler e John Prendergast a qualificarem a guerra na RDC como a de mais alta mortalidade do continente africano¹⁰⁴. Na área de direitos humanos, o histórico do conflito foi contado em resoluções anuais da Comissão de Direitos Humanos de 1993 a 2003, as quais continham repetidas referências a casos – de responsabilidade de todas as partes – de massacres de civis, execuções sumárias, desaparecimentos forçados, tortura, detenções arbitrárias, recrutamento de crianças soldado, uso de violência sexual como arma de guerra e desrespeito às liberdades de associação e de expressão¹⁰⁵. Segundo o Escritório de Direitos Humanos das Nações Unidas em Kinshasa, a violência continuava nos primeiros seis meses de 2007, período em que 86% das violações de direitos humanos documentadas eram perpetradas pelas Forças Armadas Congolesas e pela Polícia Nacional Congolesa; os grupos armados que ainda operavam no país, estrangeiros e congolese, ainda que responsáveis por apenas 6% das violações registradas, haviam cometido massacres de civis, execuções arbitrárias e sequestros e mantido uma prática sistemática de estupro e de outras formas de violência sexual¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Vide a página 229 de seu artigo “Democratic Republic of Congo”, no livro “Twenty-First-Century Peace Operations”.

¹⁰⁵ Exemplo da gravidade das violações cometidas é o caso de 15 mulheres congolese alegadamente enterradas vivas por tropas ruandesas em meados de novembro de 2000 na província de Kivu do Sul. Elas teriam sido acusadas de prestar apoio a guerreiros Mai-Mai contra forças da RCD. Vide a respeito o parágrafo 35 do relatório que o SGNU apresentou ao Conselho em 17.01.00, sob o número S/2000/30.

¹⁰⁶ Vide o parágrafo 1 do relatório bianual da MONUC e do EACDH sobre a situação dos direitos humanos na República Democrática do Congo, lançado em 27.09.07 e constante da página <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UNHROBiannualReport01to062007.pdf> da internet.

A atuação das Nações Unidas no conflito intensificou-se progressivamente a partir da assinatura do Acordo de Lusaka e assumiu, com o tempo, um grau de complexidade comparável ao dos desafios envolvidos no terreno. Em agosto de 1999, o Conselho aprovaria pela resolução 1258 o envio da Missão de Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), que surgiria na forma de uma equipe de observadores e se tornaria com os anos a maior Missão de Paz das Nações Unidas. Em maio de 2003, o CSNU autorizaria pela resolução 1484 o envio de uma Força Multinacional Interina de Emergência, que seria liderada pela França, para ajudar a MONUC a conter a violência na região de Ituri. Em julho de 2003, impor-se-ia um embargo de armas pela resolução 1493. Em maio de 2005, ao adotar a resolução 1596, aplicaria sanções direcionadas aos responsáveis pelas violações do embargo de armas, proibindo-os de realizar viagens internacionais e congelando os seus bens; a lista dos sancionados seria ampliada pela resolução 1649, de dezembro de 2005, que a estenderia aos líderes civis e militares de grupos armados estrangeiros atuantes no país – ou congolese que recebessem apoio do exterior – que impediam o processo de desarmamento e desmobilização dos combatentes. Em abril de 2006, o Conselho daria sua autorização ao envio temporário de forças da União Europeia (Eufor R. D. Congo) para prestar assistência à MONUC na realização de eleições no país.

As questões de direitos humanos receberam de início um grau reduzido de atenção do Conselho ao longo do tratamento do conflito congolês, mas o enfoque por ele dado foi mostrando-se firme, consistente, em boa medida inovador e, em particular, fortemente intrusivo. A primeira manifestação de interesse do Conselho nessa matéria durante o período estudado está na evolução dos termos do mandato da MONUC. Em sua primeira versão, o mandato era relativamente limitado: a resolução 1291, de fevereiro de 2000, dava-lhe a tarefa de “facilitar (...) o monitoramento dos direitos humanos, com atenção particular aos grupos vulneráveis como mulheres, crianças, e crianças soldado desmobilizadas”¹⁰⁷. O Conselho ampliá-lo-ia com a resolução 1565, de outubro de 2004, mediante a qual solicitaria à MONUC apoiar o Governo de Transição e Unidade Nacional ao

¹⁰⁷ Vide o parágrafo operativo 7, inciso (g), da resolução 1291, de 24.02.00.

assistir na promoção e proteção dos direitos humanos, com atenção particular a mulheres, crianças e grupos vulneráveis, investigar as violações de direitos humanos para pôr fim à impunidade, e continuar a cooperar com esforços para assegurar que os responsáveis por sérias violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário sejam processados,

bem como apoiar o treinamento e o monitoramento da polícia e garantir que as forças de segurança “sejam democráticas e respeitem plenamente os direitos humanos e as liberdades fundamentais”¹⁰⁸. Um novo alargamento do mandato ocorreria com a resolução 1756, de maio de 2007, a qual definiria o mandato da MONUC na área de DDHH da seguinte forma:

2. (o) prover, no curto prazo, treinamento básico, inclusive na área de direitos humanos, direito internacional humanitário, proteção da criança e prevenção da violência de gênero, a vários membros e unidades das brigadas integradas das Forças Armadas da RDC na parte leste da República Democrática do Congo (...);
- (p) continuar a desenvolver as capacidades da polícia nacional congoleza e dos órgãos correlatos de aplicação da lei de acordo com padrões e normas internacionalmente reconhecidos de direitos humanos (...);
- (q) assessorar o Governo no fortalecimento da capacidade dos sistemas judiciário e correcional, inclusive do sistema de justiça militar;
3. (a) prover assessoria para o fortalecimento dos processos e instituições democráticos nos âmbitos nacional, provincial, regional e local;
- (b) apoiar o fortalecimento da sociedade civil;
- (c) assistir na promoção e proteção dos direitos humanos (...), investigar as violações de direitos humanos com vistas a pôr fim à impunidade, assistir no desenvolvimento e na implementação de uma estratégia transitória de justiça e cooperar com os esforços nacionais e internacionais para processar os culpados de graves violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário;
- (d) (...) fornecer assistência preliminar (...) na organização, preparação e realização de eleições locais (...);
- (f) contribuir para a promoção da boa governança e do respeito pelo princípio da responsabilidade¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Vide respectivamente o parágrafo operativo 5, inciso (g), e o parágrafo operativo 7, inciso (b), da resolução 1565, de 01.10.04.

¹⁰⁹ Vide a resolução 1756, de 15.05.07.

Um tema central no tratamento das questões de direitos humanos no caso congolês foi o da justiça. O Conselho manteve de forma consistente, durante todo o período estudado, o apelo para que as partes no conflito levassem os responsáveis por violações de direitos humanos à Justiça¹¹⁰. Em algumas resoluções, como a 1355, de junho de 2001, chegaria a afirmar de forma curiosamente taxativa que “os culpados [por violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário] serão responsabilizados”, sem precisar os meios que seriam utilizados para tanto¹¹¹. O apelo rendeu frutos, em mais de um momento. Primeiro, o Presidente da RDC enviou carta ao Promotor do Tribunal Penal Internacional em abril de 2004, na qual solicitava a abertura de investigação sobre os crimes cometidos no país desde a entrada em vigor do Estatuto de Roma em julho de 2002. A remessa do caso ao TPI propiciou, em março de 2006, o indiciamento de Thomas Lubanga Dyilo, líder da facção União dos Patriotas Congolezes e acusado de ser responsável, ao menos em parte, pela morte de mais de 8000 civis na região de Ituri em 2002; o julgamento de Lubanga Dyilo começou em janeiro de 2009. O Conselho nunca reconheceu em suas resoluções a consideração do caso da RDC pelo TPI, em aparente indicação de que permanecia viva a resistência de delegações como a dos EUA em cooperar com o Tribunal, mas continuou a insistir na responsabilização de todos os culpados. A insistência proporcionou algum progresso no terreno: em fevereiro de 2007, por exemplo, 13 soldados das forças armadas congolêsas foram condenados à prisão perpétua pelo Tribunal Militar de Bunia em razão da execução sumária de 32 pessoas na cidade de Bavi e dos atos de pilhagem e estupro cometidos de agosto a novembro de 2006¹¹².

O grau de envolvimento do Conselho com as questões de direitos humanos relativas ao caso congolês aumentou progressivamente com o tempo, levando o CSNU a assumir uma postura incomum de acompanhamento detalhado da execução das tarefas do mandato da MONUC nessa área e dos problemas enfrentados para o atendimento dos apelos por justiça. As instruções do Conselho tornaram-se assim

¹¹⁰ A primeira menção a esse respeito no período estudado está no parágrafo operativo 15 da resolução 1291, de 24.02.00.

¹¹¹ Vide o parágrafo operativo 15 da resolução 1355, de 15.06.01.

¹¹² Vide o parágrafo 5 do relatório bianual do Escritório de Direitos Humanos das Nações Unidas na República Democrática do Congo, referente ao primeiro semestre de 2007.

crescentemente tópicas e dirigidas ao EACDH. Eis alguns exemplos: (a) na resolução 1355, de junho de 2001, o Conselho solicitou ao SGNU que dotasse a MONUC de um número suficiente de assessores especializados na proteção de crianças, para fins de monitoramento da situação dos DDHH; (b) na resolução 1468, de março de 2003, instou o Governo congolês a estabelecer um mecanismo de exame dos candidatos a cargos oficiais, a fim de levar em consideração suas ações passadas que tivessem relevância do ponto de vista dos DDHH e do DIH; (c) na resolução 1493, de julho de 2003, encorajou o Representante Especial do SGNU a coordenar-se com o Alto Comissariado para os Direitos Humanos na assistência aos esforços do Governo transitório congolês para combater a impunidade; (d) na resolução 1756, de maio de 2007, solicitou a Kinshasa que os monitores de direitos humanos da MONUC recebessem acesso às prisões; (e) na resolução 1794, de dezembro de 2007, instou o Governo congolês a apoiar o exercício de mapeamento das violações de direitos humanos cometidas entre 1993 e 2003, que então estava sendo realizado pelo EACDH.

De forma mais geral, o Conselho tomaria, ao longo dos nove anos pesquisados, iniciativas de relevo, como ao solicitar a implementação de uma estratégia nacional abrangente de reforma do setor de segurança¹¹³, ao encorajar o estabelecimento de uma Comissão de Verdade e Reconciliação com mandato para determinar responsabilidades por violações sérias dos DDHH e do DIH¹¹⁴ e ao propor a realização de uma conferência internacional sobre paz, segurança, democracia e desenvolvimento na região dos Grandes Lagos da África¹¹⁵. O Conselho chegou mesmo a tomar decisões que constituem precedentes importantes no tratamento de questões doutrinárias tradicionais do direito internacional, como quando atribuiu aos grupos armados que mantinham controle de parte do território congolês não apenas a responsabilidade pelas violações de direitos humanos que cometessem, mas também o dever, na condição de

¹¹³ Vide o parágrafo operativo 22 da resolução 1856, de 22.12.08.

¹¹⁴ Vide o parágrafo operativo 5 da resolução 1468, de 20.03.03.

¹¹⁵ Esse evento viria a ser efetivamente realizado em Dar Es-Salaam em novembro de 2004, ao que o Conselho responderia um ano mais tarde com o apelo para que os Estados da região convocassem assim que possível uma segunda edição da conferência. Uma conferência para a paz, a segurança e o desenvolvimento do Kivu do Sul e do Norte finalmente teria lugar em janeiro de 2008, na cidade de Goma. Vide, a respeito, o parágrafo operativo 18 da resolução 1291, de 24.02.00, e o PP 10 da resolução 1649, de 21.12.05.

autoridade *de facto*, de processar os culpados por violações de direitos humanos que tivessem lugar no território sob seu controle¹¹⁶.

Duas observações finais impõem-se no tocante a sanções. As decisões tomadas pelo Conselho ao longo do tempo no caso congolês denotam uma tendência de ampliar o uso de sanções direcionadas. Em 2005, o CSNU optou por acrescentar ao rol de sanções aplicadas a proibição de viagens e o congelamento de bens dos responsáveis pelas violações do embargo de armas¹¹⁷ (e, poucos meses após, também dos líderes de grupos armados que impediam o processo de desarmamento, desmobilização e reintegração ou repatriamento dos combatentes¹¹⁸) e decidiu que o procedimento para a inclusão e exclusão de nomes da lista de pessoas sancionadas seria igual ao utilizado no caso do Afeganistão, com os mesmos vícios apontados no item 3.1.1.1. Essa decisão permaneceu vigente até pelo menos fins de 2008.

De forma ainda mais relevante para o objeto desta tese, o Conselho procedeu, em 2008, a uma nova ampliação da lista de pessoas que podem ser submetidas a sanções direcionadas no caso da RDC. Em evidência da tendência do Conselho de incorporar medidas coercitivas ao conjunto de instrumentos utilizados para o tratamento de questões de direitos humanos, estabeleceram-se como passíveis de sofrerem sanção “os líderes políticos e militares (...) que recrutarem ou usarem crianças em conflitos armados” e “os indivíduos que atuarem na RDC e cometerem sérias violações do direito internacional, envolvendo ataques a crianças ou mulheres em situações de conflito armado, inclusive assassinato e mutilação, violência sexual, sequestro e deslocamento forçado”¹¹⁹.

Encontravam-se submetidas a sanções direcionadas, no final do período estudado, 20 pessoas físicas, 6 empresas privadas e uma organização não governamental¹²⁰.

¹¹⁶ Vide, por exemplo, o parágrafo operativo 14 da resolução 1341, de 22.02.01, e o parágrafo operativo 4 da resolução 1417, de 14.06.02.

¹¹⁷ Vide os parágrafos operativos 13 e 15 da resolução 1596, de 03.05.05.

¹¹⁸ Vide o parágrafo operativo 2 da resolução 1649, de 21.12.05.

¹¹⁹ Vide o parágrafo operativo 13, incisos “d” e “e”, da resolução 1807, de 31.03.08.

¹²⁰ A lista dos sancionados está na página http://www.un.org/sc/committees/1533/pdf/1533_list.pdf da internet.

3.1.1.5. Sudão

Elizabeth Cousens inclui o caso do Sudão (junto com os de Argélia, Burundi e outros) na lista das crises e conflitos que não receberam tratamento significativo de parte do Conselho¹²¹. O Sudão, a bem da verdade, havia estado durante anos na agenda do Conselho: sofreu sanções de 1996 a 2001, por ter-se recusado a entregar para a justiça etíope militantes islâmicos que teriam buscado refúgio no país depois de atentar contra o Presidente egípcio Hosni Mubarak durante sua visita à Etiópia em junho de 1995¹²². Cousens refere-se aqui, no entanto, ao conflito armado entre o Sul, predominantemente cristão e animista, e o Norte, de maioria muçulmana. Essa, que foi chamada de a segunda guerra civil do Sudão, iniciou em 1983 e foi travada em função de visões conflitantes a respeito de elementos centrais para a definição da forma de convívio entre as principais comunidades que compunham o país e, em decorrência, da organização do Estado sudanês (se laico ou islâmico, se federativo ou unitário); como pano de fundo da guerra, surgia a questão de como seria repartida a renda oriunda da exploração de petróleo, descoberto no sul do país em 1979. No período estudado por esta tese, o CSNU manifestar-se-ia a respeito desse conflito pela primeira vez com a resolução 1547, de junho de 2004, quando decidiu enviar uma missão política especial ao Sudão para preparar os trabalhos de monitoramento internacional previstos nos seis protocolos de paz que haviam sido assinados pelo Governo do Sudão e pelo Movimento/Exército de Libertação do Povo do Sudão (SPLM/A). O Acordo Abrangente de Paz que ambas as partes firmaram em janeiro de 2005 marcaria o final do conflito.

Uma declaração que o Presidente do Conselho havia emitido em maio de 2004 permitia prever que o Sudão entraria em cheio na agenda do Conselho por outras razões: a atenção do Conselho voltava-se ao conflito em Darfur. O conflito surgira em 2003 na forma de uma rebelião em três estados ocidentais do país (Darfur Sul, Darfur Norte e Darfur Oeste). A liderança da rebelião era exercida, em particular, pelos grupos Movimento/Exército de Libertação do Sudão (SLM/A) e Movimento

¹²¹ Vide as páginas 114 e 115 de seu artigo “Conflict Prevention”, no livro “The UN Security Council: from the cold war to the 21st century”.

¹²² Vide as páginas 229 e 230 do livro “Council UNbound: the growth of UN decision making on conflict and postconflict issues after the cold war”, de Michael J. Matheson.

Justiça e Igualdade (JEM), os quais representavam populações agrárias compostas majoritariamente por negros muçulmanos não arabizados. A resposta de Cartum à rebelião dar-se-ia pela prestação de apoio militar a milícias tribais locais, intituladas “Janjaweed”. Entre as milícias e os grupos rebeldes, registre-se, não existiam diferenças étnicas, mas sim culturais: os “janjaweed” também eram africanos de cor negra e religião muçulmana, mas arabizados. O conflito rapidamente escalou para um nível alarmante de violência. Os ataques levados a cabo pelas milícias “janjaweed”, alegadamente com o apoio das forças de segurança sudanesas, teriam matado entre 200.000 e 300.000 civis, bem como forçado o deslocamento interno de mais de 2 milhões de pessoas e a fuga de outras 250.000 para o Chade. Segundo os relatos disponíveis, os “janjaweed” adotavam, como instrumentos de guerra, práticas como ataques indiscriminados a civis, estupros e deslocamentos forçados.

A resposta da comunidade internacional foi intensa mas insuficiente para pôr fim ao conflito, pelo menos até o término do período estudado. A resolução 1556 do Conselho, adotada em julho de 2004, imporia um embargo de armas às milícias “janjaweed”. A União Africana enviou à região uma missão de paz (AMIS), a qual, apesar de contar com mais de 3300 homens em fins de 2004, mostrou-se incapaz de interromper as hostilidades. Em março de 2005, com a resolução 1590, o Conselho estabeleceria a Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS), destinando-lhe um pessoal militar de 10.000 homens e atribuindo-lhe o mandato de apoiar a implementação do Acordo Abrangente de Paz e de coordenar-se com a AMIS a fim de reforçar as atividades de promoção da paz em Darfur; as dificuldades que o Governo sudanês imporia ao deslocamento das forças da UNMIS em seu território, contudo, viriam a prejudicar o desempenho da Missão. Em maio de 2006, o Governo sudanês assinaria o Acordo de Paz de Darfur com uma facção do Movimento/ Exército de Libertação do Sudão; o conflito, porém, prosseguiria, em vista de os demais grupos rebeldes envolvidos não o terem endossado. Em julho de 2007, o Conselho aprovaria, com a resolução 1769, a criação da UNAMID – uma missão de paz híbrida para Darfur, compartilhada entre as Nações Unidas e a União Africana e com uma força total de 26.000 homens; a UNAMID assumiu o lugar da AMIS em dezembro de 2007.

A decisão, tomada pelo Conselho em 2004, de intervir no conflito em Darfur não precisaria de outra justificativa que não a possibilidade

(à época, absolutamente real) de regionalização do conflito: os combates na fronteira oeste do Sudão e os fluxos de refugiados haviam gerado tensões importantes com o Chade. O que movia os membros do Conselho, entretanto, era sobretudo a questão interna de direitos humanos. Já quando da aprovação da resolução 1556, o Conselho demandaria que “o Governo do Sudão cumpra seus compromissos (...) de apreender e levar à justiça os líderes ‘janjaweed’ e seus associados que tiverem incitado ou executado violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário e outras atrocidades” e expressaria por escrito sua intenção de considerar a aplicação de sanções adicionais (que se somariam, portanto, ao embargo de armas às milícias “janjaweed”) se a demanda não fosse atendida¹²³. Na resolução 1564, adotada dois meses mais tarde, o Conselho tornaria essa ameaça mais concreta, aludindo à possibilidade de impor sanções econômicas (proibição de venda de petróleo) e outras direcionadas aos governantes sudaneses (proibição de viagens internacionais) como punição em caso de descumprimento de suas demandas¹²⁴. Ante a falta de progresso para o cumprimento, o Conselho cumpriria sua ameaça em março de 2005, ao impor, por meio da resolução 1591, a proibição de viagens internacionais e congelamento dos bens a todos aqueles que “impedirem o processo de paz, constituírem uma ameaça à estabilidade em Darfur ou na região, cometerem violações do direito internacional humanitário ou dos direitos humanos ou outras atrocidades (...)”¹²⁵. As sanções seriam aplicadas efetivamente a tão só quatro pessoas, uma das quais, no entanto, seria o Comandante da Região Militar Oeste das Forças Armadas Sudanesas, Major General Gaffar Mohamed Elhassan. Todas as quatro foram objeto das sanções até o final de 2008¹²⁶.

A intensidade do interesse do Conselho pela dimensão de direitos humanos do conflito era elevada como em raros outros momentos. Refletia-se no grau de especificidade de suas decisões nessa área, com instruções diretas ao EACDH e ao perito independente da CDH¹²⁷. Chegou

¹²³ Vide o parágrafo 6 da resolução 1556, de 30.07.04.

¹²⁴ Vide o parágrafo 14 da resolução 1564, de 18.09.04.

¹²⁵ Vide o parágrafo operativo 3, (c), da resolução 1591, de 29.03.05.

¹²⁶ As demais pessoas eram o Xeque Musa Hilal, chefe da tribo Jalul em Darfur do Norte; Adam Yacub Shant, comandante do grupo Exército de Libertação Sudanês; e Gabriel Abdul Kareem Badri, comandante de campo do Movimento Nacional para a Reforma e o Desenvolvimento. Foram incluídas pela resolução 1672, de 25.04.06.

¹²⁷ Exemplo disso é o fato de que a) na resolução 1556, enviou instruções ao perito independente da CDH sobre a situação no Sudão para que cooperasse com o Governo sudanês no apoio à

mesmo a tomar partido – talvez involuntariamente – em controvérsia doutrinária então debatida na Comissão de Direitos Humanos a respeito da possibilidade de grupos armados serem considerados detentores de obrigações na área de direitos humanos; o CSNU fez isso ao sublinhar, na resolução 1564, que “os grupos rebeldes sudaneses, particularmente o Movimento Justiça e Igualdade e o Exército/Movimento de Libertação Sudanês, também devem tomar todas as medidas necessárias para respeitar (...) o direito internacional dos direitos humanos”¹²⁸.

A razão para tamanha ênfase na questão de DDHH – ou ao menos uma das principais – parece ser o pronunciamento feito em 9 de setembro de 2004 pelo então Secretário de Estado dos EUA, Colin Powell, na Comissão de Relações Exteriores do Senado norte-americano, no qual afirmou que “um genocídio está sendo cometido em Darfur e o Governo do Sudão e os ‘janjaweed’ arcam com a responsabilidade por ele”¹²⁹. A posição assumida pela delegação dos Estados Unidos no Conselho seguramente terá sido um dos fatores principais para o CSNU ter solicitado ao Secretário-Geral, por meio da resolução 1564 (adotada nove dias depois do pronunciamento do Secretário Powell), o estabelecimento de uma comissão internacional de inquérito para investigar os relatos de violações de DDHH em Darfur e, em especial, para “determinar também se atos de genocídio ocorreram ou não”¹³⁰.

A Comissão Internacional de Inquérito foi formada em outubro de 2004; visitou o Sudão, inclusive os três estados de Darfur, em duas oportunidades (em novembro do mesmo ano e em janeiro de 2005); e apresentou seu relatório ao Conselho em 31 de janeiro de 2005¹³¹. A Comissão opinou que os ataques a civis e a destruição de casas por milícias sudanesas constituíam casos graves de crimes de guerra e que o uso de violência sexual como arma de guerra, o deslocamento forçado de populações e os assassinatos em massa cometidos pelos “janjaweed”

investigação das violações de direitos humanos; b) na resolução 1564, demandou ao Governo do Sudão que entregasse à Missão Africana no Sudão (AMIS) o nome dos milicianos “janjaweed” presos por violações dos direitos humanos; c) na resolução 1590, solicitou ao EACDH que acelerasse o envio de monitores de direitos humanos a Darfur, que os enviasse em maior número e que avançasse na formação de equipes civis de proteção e monitoramento na região.

¹²⁸ Vide o parágrafo preambular 11 da resolução 1564, de 18.09.04.

¹²⁹ Essa informação está registrada no website do Departamento de Estado dos EUA, na página <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5424.htm> da internet.

¹³⁰ Vide o parágrafo operativo 12 da resolução 1564, de 18.09.04.

¹³¹ O relatório faz parte do documento S/2005/60.

e pelas forças de segurança sudanesas, entre outras violações cometidas, eram de tal monta que representavam crimes contra a humanidade. Mas, em um de seus pontos principais, o parecer da Comissão foi o de que:

640. (...) o Governo do Sudão não aplicou uma política de genocídio. (...) o elemento crucial da intenção genocida parece faltar, ao menos no que diz respeito às autoridades do Governo central. Falando genericamente, a política de atacar, matar ou deslocar forçosamente membros de algumas tribos não evidencia uma intenção específica de aniquilar, no todo ou em parte, um grupo distinguido por razões raciais, étnicas, nacionais ou religiosas. Pareceria sim que aqueles que planejaram e organizaram os ataques às vilas perseguiam a intenção de retirar as vítimas de seus lares, primariamente para fins de guerra de contra-insurgência”.

O relatório incluía entre suas recomendações finais a de que o caso de Darfur fosse remetido pelo CSNU ao Tribunal Penal Internacional, com base na evidência de que se teriam verificado crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

O relatório não alterou a posição de fundo do Governo norte-americano: o Presidente George W. Bush retomaria o tema em pronunciamento público feito em julho de 2005 para afirmar que a situação em Darfur era “claramente um genocídio”¹³². Mas o relatório sem dúvida afetaria o rumo dos trabalhos do CSNU. Em 31 de março daquele ano, ao adotar a resolução 1593, o Conselho, em um último momento de ativismo no caso sudanês do ponto de vista dos DDHH, acolheria a sugestão da Comissão de Inquérito e aprovaria remeter ao Promotor do Tribunal Penal Internacional a consideração dos fatos ocorridos em Darfur a partir de julho de 2002. A decisão ainda viria acompanhada da sugestão de que se criassem instituições no Sudão que complementassem os processos judiciais na busca da reconciliação nacional, à semelhança da Comissão de Verdade e Reconciliação de Serra Leoa.

Darfur seria dessa maneira o primeiro – e, até o final do período estudado, o único – caso remetido pelo Conselho ao TPI. Por esse ângulo, a resolução 1593 reveste-se de importância histórica para o sistema onusiano, entre outras razões porque evidencia na prática a possibilidade de cooperação entre os dois órgãos a despeito da resistência então mantida

¹³² Essa informação está registrada no website do Departamento de Estado dos EUA, na página <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5424.htm> da internet.

há anos pelos Estados Unidos contra o Estatuto de Roma (a resolução, por sinal, fora aprovada com base na abstenção dos EUA durante a votação em plenário). Do ponto de vista do tratamento do caso de Darfur pelo CSNU, no entanto, a resolução 1593 serve de marco temporal para o esmorecimento do ímpeto do Conselho quanto à dimensão de direitos humanos do conflito. As menções ao tema nas resoluções do Conselho passaram a ser módicas (limitando-se em geral a reiterar a condenação às atividades de milícias ou grupos armados que continuavam a atacar civis) ou, mais frequentemente, inexistentes. Nenhuma nova iniciativa foi considerada.

A exceção a essa nova tendência foi o mandato das Missões de Paz criadas pelo Conselho. Ao ampliar-se o contingente da Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS) por meio da resolução 1706, em agosto de 2006, foi mantido *grosso modo* o mandato na área de DDHH que havia sido estipulado quando da criação da Missão em março de 2005 pela resolução 1590. As tarefas da UNMIS no campo de DDHH permaneceram amplas, nos seguintes termos:

(...) 8. (j) assistir as partes do Acordo de Paz de Darfur, em coordenação com programas bilaterais e multilaterais de assistência, na reestruturação do serviço policial no Sudão, de maneira consistente com o policiamento democrático, para desenvolver um programa de treinamento e avaliação da polícia e, de outras formas, assistir no treinamento da polícia civil;

(k) assistir as partes do Acordo de Paz de Darfur na promoção do estado de direito, inclusive de um judiciário independente, e na proteção dos direitos humanos de todas as pessoas no Sudão por meio de uma estratégia abrangente e coordenada, com o objetivo de combater a impunidade e contribuir para a estabilidade e a paz no longo prazo (...);

(l) assegurar presença e capacitação técnica adequada nas áreas de direitos humanos e de gênero dentro da UNMIS para realizar a promoção dos direitos humanos, a proteção dos civis e o monitoramento de atividades que incluam atenção particular às necessidades das mulheres e das crianças;

9. (...) (b) contribuir para esforços internacionais de proteção, promoção e monitoramento dos direitos humanos em Darfur, bem como para a coordenação dos esforços internacionais para a proteção de civis com atenção particular para grupos vulneráveis, incluindo deslocados internos, refugiados retornados, mulheres e crianças (...).

Esse mandato não seria revisitado formalmente nos anos seguintes, mas o CSNU ampliá-lo-ia por meio de interpretações extensivas: em 2008, por exemplo, o CSNU atribuiu à UNMIS as tarefas adicionais de apoiar o desenvolvimento de uma estratégia nacional para a realização de eleições e de assistir os esforços de reconciliação nacional das partes do Acordo de Paz Abrangente de forma a enfatizar o papel da mulher na solução de conflitos e na consolidação da paz, com base no entendimento de que se subsumiam no mandato vigente¹³³.

A perda de impulso político não se fez sentir apenas na linguagem das resoluções adotadas. O Promotor do Tribunal Penal Internacional, Luis Moreno-Ocampo, em palestra realizada na Universidade de Georgetown, na cidade de Washington (EUA), no dia 8 de abril de 2008, relatou ter reagido da seguinte maneira ao grau de receptividade que encontrou no CSNU para a consideração dos temas do processo de Darfur:

[Moreno-Ocampo] mostrou-se queixoso em relação à participação do Conselho de Segurança no tratamento do tema: opinou que as questões de justiça não se encontram incluídas na agenda do CSNU nem na do próprio Secretário-Geral, que privilegiariam os temas de segurança e de ajuda humanitária – “eu era o único a falar de justiça”, disse, referindo-se à reunião do Conselho em que apresentou relatório sobre o Sudão. Expressou o temor de que o Tribunal seja ignorado pelos acusados por violações se o Conselho de Segurança não se mostrar comprometido em exigir a cooperação dos Estados¹³⁴.

Moreno-Ocampo, no entanto, parece ter optado por avançar nos seus intentos de busca de justiça para o caso sudanês sem deixar-se atingir pela mudança de prioridades das delegações no Conselho. Em 14 de julho do mesmo ano, solicitou ao TPI a expedição de mandato de prisão para o Presidente sudanês Omar al-Bashir, com base na acusação de ser responsável por atos de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Até o final do período estudado, o Tribunal não se havia manifestado a respeito. Mas a repercussão política da solicitação foi imediata. Em comunicado emitido uma semana após¹³⁵, o Conselho

¹³³ Vide os parágrafos operativos 15 e 16 da resolução 1812, de 30.04.08.

¹³⁴ O relato da sua palestra consta de telegrama da Embaixada do Brasil em Washington, de 11.04.08.

¹³⁵ A íntegra de seu texto encontra-se na carta que o Observador Permanente da UA junto às Nações Unidas enviou ao Presidente do Conselho e que consta do documento S/2008/481, de 23.07.08.

de Paz e Segurança da União Africana (UA), unindo-se em torno do Presidente sudanês, defendeu que “a busca da justiça deveria ser realizada de uma maneira que não impedisse ou prejudicasse esforços voltados à promoção de uma paz duradoura” e reiterou a preocupação da UA com o indiciamento internacional de líderes políticos africanos. De forma mais concreta, a União Africana requereu o envolvimento do CSNU no caso, para que, valendo-se das prerrogativas que lhe confere o Estatuto de Roma, suspendesse o início de qualquer investigação ou processo contra Omar al-Bashir¹³⁶. Até o final do período estudado, o Conselho não se pronunciou sobre a questão de fundo da requisição. O que parece ter sido um caso de divisão entre os membros do Conselho (que teria oposto os membros eleitos africanos a, pelo menos, os EUA) foi, ao final, objeto de uma reação oficial apenas interlocutória: o CSNU, oito dias após a circulação do comunicado da UA, reconheceu “as preocupações suscitadas por membros do Conselho a respeito de potenciais desdobramentos subsequentes à solicitação do Promotor do Tribunal Penal Internacional de 14 de julho de 2008 e [tomou] nota da intenção deles de continuar a considerar essas questões”¹³⁷.

Um último registro se impõe em relação ao Sudão. O Comitê que gerencia as sanções impostas pela resolução 1591 àqueles que impedissem o processo de paz segue um procedimento para a inclusão e exclusão de nomes da lista de sancionados¹³⁸ que reproduz as restrições ao direito de defesa verificadas no caso do Afeganistão. No caso específico das quatro pessoas listadas na resolução 1672, de abril de 2006, a sua retirada da lista suporá ainda a aprovação de nova resolução do Conselho.

3.1.2. Casos que não envolvem sanções direcionadas

O fato de os casos listados abaixo não envolverem a aplicação de sanções direcionadas não os torna menos complexos, nem garante que o nível de atenção dada pelo CSNU à dimensão de direitos humanos

¹³⁶ O Artigo 16 do Estatuto de Roma faculta ao CSNU suspender o início ou a continuação de investigações ou processos do TPI mediante a adoção de resolução ao amparo do Capítulo VII da Carta. A suspensão tem validade por 12 meses, que podem ser prorrogados por iguais períodos, segundo o mesmo procedimento.

¹³⁷ Vide o parágrafo preambular 9 da resolução 1828, de 31.07.08.

¹³⁸ As diretrizes do Comitê para a condução de seu trabalho estão disponíveis na página http://www.un.org/sc/committees/1591/pdf/Sudan_guide_E.pdf da internet.

de suas decisões tenha sido sempre suficiente. Entre os casos a seguir estão, por exemplo, o Iraque e as sanções econômicas abrangentes a que foi submetido até maio de 2003, bem como o Timor Leste e a recusa do Conselho em estabelecer um Tribunal Internacional para julgar as violações cometidas por milícias pró-Indonésia em setembro de 1999. A significativa diversidade de situações tratadas pelo CSNU e de soluções por ele encontradas para esses casos, bem como, a rigor, também para os elencados no item 3.1.1 *supra*, atesta o quanto o Conselho via as questões de direitos humanos como inter-relacionadas com as de segurança internacional no período estudado.

3.1.2.1. Burundi

A história do Burundi, um dos países de menor desenvolvimento relativo da África, é escrita contra o pano de fundo da tensão entre a maioria hutu e a elite dominante tutsi; em 2008, esses grupos étnicos correspondiam respectivamente a 85% e 14% do total da população. Essa tensão antecede a ocupação europeia. De meados do século XVIII a fins do século XIX, o território em que hoje está o Burundi pertencia a uma monarquia tutsi. A região foi ocupada em 1890 pela Alemanha, que, em razão de derrota militar no contexto da I Guerra Mundial, perde o seu controle para a Bélgica em 1916. A Conferência de Versalhes oficializa a transmissão da administração do Burundi para a Bélgica em 1919. O domínio belga, no entanto, era exercido por meio de prepostos tutsis. A história do Burundi independente, desde 1962, continuou marcada pela constante tensão social, que se traduziu em episódios recorrentes de violência étnica e instabilidade política. Revoltas hutus e a repressão social e política organizada por tutsis custaram cerca de 250 mil vidas entre 1962 e 1993; nesse mesmo período, o poder foi exercido apenas por tutsis e transmitido somente por meio de golpes de estado. A exceção que confirma a regra foi a ascensão do Primeiro-Ministro hutu Ngendandumwe, que, pouco após ser indicado para o cargo pelo rei tutsi Mwambutsa, foi assassinado em 1965. A repressão à onda de violência racial que se seguiu resultou na concentração do controle da polícia e das Forças Armadas locais em mãos tutsis.

A guerra civil de 1993 reproduziu a linha estrutural dos conflitos de 1965. Em junho de 1993, saiu vencedor da primeira eleição democrática

do país Melchior Ndadaye, da Frente para a Democracia no Burundi (FRODEBU), que seria o primeiro hutu a ocupar a chefia de estado. Apenas quatro meses mais tarde, Ndadaye foi morto por soldados tutsis, o que deu início à guerra. No início de 1994, o parlamento escolheu como seu sucessor Cyprien Ntaryamira, também hutu, que no mesmo ano faleceria na queda do avião que custou a vida do Presidente de Ruanda (e que marcaria o início de um genocídio naquele país). Seu sucessor, Sylvestre Ntibantunganya, igualmente hutu, foi indicado pelo Congresso em outubro de 1994 e deposto em 1996, em golpe de estado, por Pierre Buyoya, um tutsi. Buyoya deu início a tratativas de paz, que culminaram com o Acordo de Paz e Reconciliação de Arusha em 2000. O Acordo permitiu, em 2003, o estabelecimento de cessar-fogo entre o governo tutsi e o principal grupo rebelde hutu (Conselho Nacional para a Defesa da Democracia/Forças para a Defesa da Democracia – CNDD/FDD), bem como a vitória em eleições democráticas de Domitien Ndayizeyé, hutu líder da FRODEBU. A guerra civil havia causado a morte de cerca de 300.000 pessoas desde 1993.

Durante o período estudado, o grau de atenção dispensado pelo Conselho ao país elevou-se em 2004, quando ainda persistiam hostilidades, mas o processo de paz já estava avançado. O motivo da ação do CSNU foi a continuação dos ataques por parte do grupo armado Palipehutu – Forças Nacionais de Libertação. Atendendo pedidos feitos diretamente pelo Presidente Ndayizeyé e pelo Vice-Presidente da África do Sul, Jacob Zuma, o Conselho, por meio da resolução 1545, de maio daquele ano, criou a Operação das Nações Unidas no Burundi (ONUB), que seria composta pelas forças da Missão Africana no Burundi (AMIB). A resolução atribuiu à ONUB tarefas típicas de missões de manutenção da paz, como o monitoramento da implementação de acordos de cessar-fogo e a assistência aos processos de desarmamento, desmobilização e reintegração de combatentes. Paralelamente, no entanto, inseriu em seu mandato competência para também colaborar com o Governo em questões próprias de DDHH, como a execução de reformas institucionais, em particular do Judiciário e do sistema correcional; o treinamento e monitoramento da polícia local em matéria de direitos humanos; o seguimento do processo eleitoral; e, de maneira ampla, a promoção e proteção dos direitos humanos, particularmente de mulheres, crianças e pessoas vulneráveis, e a investigação das violações de direitos

humanos. Para essas últimas tarefas, por sinal, o Conselho solicitou a colaboração do Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos¹³⁹. Em momento revelador da visão de segurança coletiva que fundamentaria a ONUB, o Conselho, ao listar necessidades a serem atendidas no Burundi (na mesma resolução), mencionou a promoção da paz e da reconciliação nacional lado a lado com o respeito aos direitos humanos, dando a entender que os dois conjuntos de objetivos têm igual importância e são interdependentes no caso burundiano.

Em setembro de 2006, o quadro político mudaria com a assinatura do acordo de cessar-fogo entre o Governo do Burundi e as Forças Nacionais de Libertação, que poria termo à guerra. A atenção do Conselho volta-se então aos desafios que se apresentam para o Burundi na consolidação do processo de paz mediante o fortalecimento da capacidade do Governo local de enfrentar as assim chamadas causas profundas do conflito. O CSNU decide assim, por meio da resolução 1719, de outubro daquele ano, retirar a ONUB e estabelecer em seu lugar o Escritório Integrado das Nações Unidas no Burundi (BINUB), sem componente militar. Entre as tarefas que lhe eram encomendadas no art. 2º da resolução, listavam-se:

- a) o fortalecimento da capacidade das instituições nacionais e da sociedade civil para tratar das causas profundas do conflito e para prevenir, administrar e resolver conflitos internos (...);
- b) fortalecimento da boa governança, da transparência e da responsabilidade das instituições públicas;
- c) promoção da liberdade de imprensa e fortalecimento do marco legal regulatório da mídia e das comunicações, e elevação do nível de profissionalização da mídia;
- d) consolidação do estado de direito, em particular pelo fortalecimento da Justiça e do sistema correcional, inclusive da independência e da capacidade do Judiciário;
- f) apoio ao desenvolvimento de um plano nacional de reforma do setor de segurança, que incluía treinamento em direitos humanos, e prestação de assistência técnica para sua implementação,

¹³⁹ O Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos abriu representação permanente no Burundi em 1995; entre 2005 e 2006, integrou-se com a ONUB e, a partir de 2007, com o BINUB. Mantém um escritório em Bujumbura, que se volta a capacitar instituições como o Poder Judiciário e a polícia e a prestar assistência jurídica a réus e à promotoria em processos relativos aos eventos de 1993. Os subescritórios de Ngozi e Gitega dedicam-se a prestar assistência jurídica e a monitorar a situação em centros de detenção.

- i) promoção e proteção dos direitos humanos, inclusive pela construção de capacidade institucional nessa área, particularmente com relação aos direitos das mulheres, das crianças e de outros grupos vulneráveis, e pela prestação de assistência no desenho e na implementação de um plano nacional de direitos humanos que abranja o estabelecimento de uma comissão nacional independente de direitos humanos;
- j) apoio aos esforços de combate à impunidade, particularmente por meio do estabelecimento de mecanismos transitórios de justiça, incluindo uma comissão de verdade e reconciliação e um tribunal especial.

Os mandatos de ambas as Missões suscitam diversas questões. As atribuições da ONUB caracterizaram, à semelhança de outras Missões de Paz, uma ampliação das competências tradicionais do CSNU mediante a incorporação dos temas de direitos humanos na compreensão das questões de segurança coletiva relativas ao Burundi. De maior interesse para este trabalho é a configuração do mandato do BINUB. A criação do Escritório Integrado das Nações Unidas é ilustrativa de uma nova modalidade de expansão das competências institucionais do CSNU: se, em outros casos, o Conselho havia incluído, em seu rol de atribuições, questões que tradicionalmente não eram associadas com a temática da segurança coletiva, aqui ele afirma sua autoridade também sobre a fase pós-conflito, quando a ameaça à paz se encontrava pelo menos temporariamente superada, e conta para tanto com o argumento de que a ausência de solução aos problemas que haviam causado as hostilidades pode, no futuro, engendrar novo conflito.

A abertura de uma nova forma de atuação das Nações Unidas para a consolidação da paz é por certo meritória e supre uma lacuna há muito verificada no tratamento das questões de segurança. A questão que se impõe, no entanto, é a de saber por que essa tarefa deveria ser desempenhada pelo CSNU e não por outro órgão onusiano. Opções institucionais já existiam à época, mas seus trabalhos ainda eram incipientes. Por exemplo, o Conselho de Direitos Humanos, órgão que teria a competência primária para o tratamento de ao menos algumas das questões do mandato do BINUB elencadas, já havia sido criado pela AGNU, mas encontrava-se, é verdade, em fase de consolidação institucional. A decisão de criar o BINUB, além disso, foi tomada quando

a Comissão para Consolidação da Paz (CCP, um órgão subsidiário do próprio CSNU) já estava em funcionamento, mas havia incorporado à sua agenda as questões relativas ao Burundi pouco tempo antes¹⁴⁰. Registre-se que um órgão das Nações Unidas já se ocupava das tarefas de apoiar um programa de longo prazo de reconstrução e desenvolvimento no Burundi desde agosto de 2003: era o Grupo Consultivo *Ad Hoc* do Burundi do Conselho Econômico e Social, que foi fechado quando a consideração de seus temas migrou para a Comissão para Consolidação da Paz¹⁴¹. A questão assume nova pertinência hoje em dia, quando a questão da consolidação da paz no Burundi segue simultaneamente na agenda da CCP e do CSNU.

O Conselho, a propósito, não vê incompatibilidade no tratamento simultâneo do caso com a Comissão para Consolidação da Paz. Pelo contrário, ao revisar a situação no Burundi em dezembro de 2008, o CSNU encorajou a continuação dos esforços da CCP, sobretudo no que diz respeito ao Marco Estratégico para a Consolidação da Paz e ao levantamento de recursos para sua execução, ao mesmo tempo em que consolidou para si a tarefa de monitorar tanto a evolução da situação no terreno como as políticas adotadas pelo Governo local. Na lista de temas que o Conselho nessa oportunidade considerou prioritários em sua relação com o Burundi, impressiona o número de questões de DDHH: estão entre elas os apelos do CSNU para que o Governo estabeleça uma comissão nacional independente de direitos humanos, adote legislação para prevenir a violência sexual e de gênero e punir os culpados e ponha fim às prisões de jornalistas, sindicalistas e políticos opositores¹⁴².

3.1.2.2. Haiti

No período que se seguiu à posse do Presidente Jean Bertrand Aristide em fevereiro de 2001 para o seu segundo mandato presidencial¹⁴³, a tensão entre Governo e oposição transformou-se com o tempo em

¹⁴⁰ A primeira sessão da CCP ocorreu em 11.10.06, pouco mais de duas semanas antes da criação do BINUB.

¹⁴¹ O Grupo Consultivo *Ad Hoc* do Burundi foi encerrado em 26.07.06 pela resolução 2006/12 do ECOSOC.

¹⁴² Vide a resolução 1858, de 22.12.08.

¹⁴³ O anterior durara de 1991 a 1995: fora suspenso de outubro de 1991 a setembro de 1994 por um golpe de estado.

violência política. Em julho daquele mesmo ano, por exemplo, atiradores atacaram instalações da polícia em Porto Príncipe, episódio que foi respondido por meio de repressão aos partidos de oposição. Cinco meses mais tarde, é o Palácio Nacional que foi atacado a tiros; na sequência, grupos pró-governamentais revidaram com ataques aos lares de líderes opositores. A situação de segurança interna continuou a deteriorar-se até o início de 2004, quando grupos armados opositores ao Governo tomaram o controle de diversas cidades do país, inclusive de Gonaïves; em 28 de fevereiro, um grupo armado chefiado pelo ex-chefe de polícia Guy Philippe avançava em direção à capital, distando dela somente 40 km; um dia após, o Presidente Aristide apresentaria sua renúncia e partiria do país. Assumiu imediatamente em seu lugar o Presidente da Suprema Corte, Boniface Alexandre, o qual solicitou às Nações Unidas o envio urgente de uma força para “a restauração da paz e da segurança no Haiti e para dar continuidade ao processo político constitucional hoje vigente”¹⁴⁴. O Conselho autorizaria, ainda no dia 29, o envio de uma Força Interina Multinacional (MIF), a qual seria comandada pelos Estados Unidos e permaneceria no país até transferir sua autoridade, em 1º de junho de 2004, à Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), cujo componente militar viria a ser chefiado pelo Brasil durante todo o período estudado.

Ao criar-se a Força Interina Multilateral pela resolução 1529 em fevereiro de 2004, o motivo alegado para justificar a intervenção no processo político interno de um Estado, além do de atender a um pedido formulado pelo Presidente interino, era o de enfrentar uma ameaça “à estabilidade no Caribe, especialmente por meio do fluxo potencial de pessoas para outros estados na sub-região”¹⁴⁵. A justificativa apelava à memória dos dias que se seguiram à queda do Presidente Aristide em 1991, quando, segundo Sebastian Von Einsiedel e David M. Malone, “grandes números de haitianos partiram para os mares, ameaçando tomar a Flórida com refugiados que chegavam em botes”¹⁴⁶. O cenário todo era, na verdade, muito familiar. Recentemente em 2001, haviam-se encerrado dez anos de envolvimento intenso das Nações Unidas no Haiti, com o

¹⁴⁴ Vide o parágrafo preambular 7 da resolução 1529, de 29.02.04.

¹⁴⁵ Vide o parágrafo preambular 9 da resolução 1529, de 29.02.04.

¹⁴⁶ Vide a página 469 do artigo “Haiti” no livro “The UN Security Council: from the cold war to the 21st century”.

envio de sete missões ao país. Após o início da crise em 1991, passaram pelo Haiti a Missão Civil Internacional no Haiti (MICIVIH) em 1993, a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH) de 1993 a 1996, uma Força Multinacional (MNF) em 1994 e 1995, a Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH) de 1996 a 1997, a Missão Transitória das Nações Unidas no Haiti (UNTMIH) em 1997, a Missão Policial das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH) de 1997 a 2000 e a Missão de Apoio Internacional ao Haiti (MICAH) em 2000 e 2001. Em atenção aos diferentes desafios enfrentados em cada momento, essas Missões assumiram os mais distintos formatos (a MICIVIH foi organizada em conjunto com a OEA, a MNF foi uma força militar liderada pelos Estados Unidos com a autorização do Conselho, a MICAH foi mandatada pela AGNU). Os mais variados possíveis também eram os seus mandatos: a MICIVIH estava centrada no monitoramento da situação de direitos humanos; a MNF voltava-se a garantir o retorno do Presidente Aristide mediante a deposição, se necessário pela força, do Presidente *de facto* Cédras; a UNMIH era dedicada à manutenção da paz e tinha como tarefas garantir a segurança e prestar assistência; as posteriores concentraram-se no fortalecimento da capacidade institucional da polícia haitiana. A todas essas iniciativas somam-se as sanções econômicas impostas primeiro pela OEA e depois pelo Conselho, respectivamente em outubro de 1991 e em junho de 1993¹⁴⁷.

Uma coisa unia as Missões: independentemente do maior ou menor grau de sucesso no cumprimento de seus mandatos, nenhuma delas, ao ser encerrada pela ONU, deixaria como legado as condições necessárias para a estabilidade do país no longo prazo. A retomada de um ciclo de crises era previsível. William Durch comentaria a respeito que:

nenhuma dessas missões tocou nas estruturas políticas, econômicas e judiciárias do Haiti, e a força de polícia recém-treinada, ficando virtualmente sozinha em meio a um governo que, de resto, não havia sido reformado, logo afundaria no tipo de desconcerto que caracterizava o resto do país. O interesse pelo Haiti havia murchado em 1998, à medida que os estrangeiros se frustraram com o impasse político do país. No início de 2004, o Haiti, mais uma vez, exibia sintomas

¹⁴⁷As sanções do CSNU foram estabelecidas pela resolução 841, de 16.06.93.

visíveis de falência do estado, com milícias brandindo armas contra um governo incapacitado (...)¹⁴⁸.

Em que terão falhado tantas missões anteriores? Entre as tarefas realizadas exitosamente, quais terão sido os desafios negligenciados? Na missão ao Haiti que o Embaixador Ronaldo Sardenberg chefiou em abril de 2005 na condição de Presidente de turno do Conselho, uma das principais conclusões alcançadas foi a de que:

*a maioria dos interlocutores apontou a pobreza e o desemprego como as causas profundas da instabilidade. (...) havia amplo acordo de que a solução para a situação atual do país não seria alcançada no curto prazo. Ainda que as eleições fossem vistas como um primeiro passo essencial no processo, elas não eram vistas como uma solução abrangente para a crise. O processo de estabilização e normalização em uma série de áreas, a serem tratadas em paralelo, precisaria continuar por algum tempo. A recuperação social e econômica precisaria ser fortalecida. (...)*¹⁴⁹ (meu grifo).

As constatações não chegam a surpreender no caso deste que é o país mais pobre do hemisfério ocidental e em que 54% da população vive com o equivalente a menos de US\$ 1,00 por dia¹⁵⁰. Elas trazem de volta ao centro do debate, de toda forma, o nó górdio da pobreza. O que surgira em 2004 como um caso de instabilidade política encontrava suas raízes nas deficiências crônicas do Estado haitiano e em sua incapacidade de prover serviços básicos à população; a crise política e a crise econômica e social eram fenômenos mutuamente dependentes e que se retroalimentavam em um círculo vicioso. Põe-se aqui de manifesto igualmente a insuficiência do trabalho das Nações Unidas nessa área. Além da conhecida questão da falta de recursos, pode entrar em debate o enfoque adotado, em particular pelo Conselho: ao centrar as atividades das Missões no estabelecimento do estado de direito no Haiti (tarefa cuja realização é por certo necessária), o CSNU pode pecar por errar o ponto. Amélie Gauthier defende, a respeito, que:

¹⁴⁸ Vide a nota 7 da página 40 de seu artigo “Restoring and maintaining peace: what we know so far”, publicado no livro “Twenty-First-Century Peace Operations”.

¹⁴⁹ Vide o parágrafo 12 do relatório da missão, que consta do documento S/2005/302, de 06.05.05.

¹⁵⁰ Esses dados foram extraídos do relatório de 13.06.07 do Grupo Consultivo Ad Hoc do Conselho Econômico e Social sobre o Haiti, constante do documento E/2007/78.

(...) estabelecer o estado de direito supõe instituições e serviços públicos que funcionem de modo a que todos os cidadãos sejam *realmente* iguais aos olhos da lei, e *perante todas as leis*. Não é só uma questão da capacidade do estado de aplicar leis que garantam a segurança dos indivíduos e dos bens, mas também leis que garantam os direitos econômicos, sociais e culturais, tais como: “educação de qualidade para todos”, acesso à água potável, condições de habitação decentes e saudáveis, acesso aos fatores de produção (terra, água, crédito, treinamento...) e possibilidades genuínas de ganhar a vida como um cidadão honesto. (...) [A Missão] deveria trazer de volta o foco a programas de desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental, e à urgente obrigação desses programas de produzir resultados que apoiem não só a luta contra a miséria, mas também a “luta contra o empobrecimento”¹⁵¹ (grifos da autora).

Gauthier, é certo, não propõe alternativas para alcançar os objetivos que menciona, mas oferece critérios que permitem reavaliar os trabalhos das Missões da ONU. Seus comentários giram em torno de dois conceitos centrais: a ampliação das capacidades do Estado e os direitos econômicos, sociais e culturais (DESC). A questão do fortalecimento institucional do Estado tem sido uma preocupação constante do CSNU; de maior interesse aqui é a consideração dos DESC.

Os direitos humanos fizeram parte integrante e de destaque do mandato das duas missões criadas pelo CSNU no período em estudo. Ao criar a Força Interina Multinacional, o Conselho atribuir-lhe-ia a tarefa de “facilitar o fornecimento de assistência internacional à Polícia Haitiana e à Guarda Costeira Haitiana a fim de estabelecer e manter a segurança e a ordem pública e promover e proteger os direitos humanos”¹⁵². O mandato da MINUSTAH, por sua vez, estaria permeado de referências diretas e indiretas aos DDHH, como estas:

I. Ambiente de Segurança e Estabilidade

(...) (b) assistir o Governo Transitório no monitoramento, na reestruturação e na reforma da Polícia Nacional Haitiana, de maneira consistente com os padrões de policiamento democrático, (...) assessorando em sua reorganização e treinamento, inclusive em treinamento de gênero (...);

¹⁵¹ Vide a página 5 de seu relatório “Haiti: Voices of the Actors; a research project on the UN Mission”.

¹⁵² Vide o parágrafo operativo 2, inciso (c), da resolução 1529, de 29.02.04.

II. Processo Político

(a) (...) promover (...) a governança democrática (...);

(...) (c) assistir o Governo Transitório em seus esforços de organizar, monitorar e executar eleições municipais, parlamentares e presidenciais livres e justas (...);

III. Direitos Humanos

(a) apoiar o Governo Transitório bem como os grupos e as instituições haitianas de direitos humanos em seus esforços para promover e proteger os direitos humanos, particularmente de mulheres e crianças, a fim de garantir a responsabilização individual pelos abusos aos direitos humanos e a reparação às vítimas;

(b) monitorar e relatar a situação dos direitos humanos, em cooperação com o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, inclusive sobre a situação dos deslocados internos e dos refugiados retornados¹⁵³.

Na revisão que o Conselho empreendeu sobre a situação no Haiti em outubro de 2008, as demandas que fez ao Governo local denotaram não apenas a manutenção de um alto grau de interesse pelas questões de DDHH do país em geral, mas também uma atenção crescente a questões pontuais nessa área, relacionadas com carências crônicas do Estado haitiano que possuem, no entanto, um vínculo menos evidente com as causas profundas da instabilidade no país. Exemplo disso é a importância atribuída pelo CSNU às questões da superlotação dos presídios, da duração excessiva da detenção de presos no período pré-julgamento e da falta de padronização do processamento de casos no Judiciário¹⁵⁴.

Algo que todos os itens reproduzidos *supra* têm em comum é que se referem primariamente a direitos civis e políticos. Em diversos trechos de outras resoluções sobre o Haiti, a ênfase dada à responsabilização penal pelas violações de direitos humanos e o fato de utilizar a expressão “direitos humanos” quase como sinônimo de “estado de direito” evidenciam que o Conselho, ao referir-se a DDHH, em geral não têm em mente – ou pelo menos não prioritariamente – os direitos econômicos, sociais e culturais¹⁵⁵.

¹⁵³ Vide o parágrafo operativo 7 da resolução 1542, de 30.04.04. O parágrafo operativo 8 da mesma resolução ainda estipulava à Minustah as tarefas de assessorar, dentro de suas capacidades, nas investigações das violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário, a fim de pôr fim à impunidade, e no desenvolvimento de uma estratégia de reforma e fortalecimento institucional do Judiciário.

¹⁵⁴ Vide os parágrafos operativos 17 e 18 da resolução 1840, de 14.10.08.

¹⁵⁵ Vide o PP 5 e o parágrafo operativo 10 da resolução 1608, de 22.06.05; o PP 12 da resolução 1658, de 14.02.06; os PPs 8 e 9 e o parágrafo operativo 15 da resolução 1702, de 15.08.06; o PP 5 da resolução 1743, de 15.02.07; o PP 6 da resolução 1780, de 15.10.07.

Disso decorre que a experiência que bem ou mal foi acumulada pelo Conselho na promoção e proteção dos DDHH é de utilidade limitada em casos como o haitiano, nos quais o principal desafio é o combate à pobreza.

O fato de os DESC não estarem incorporados no capítulo de direitos humanos não implica que não tenham sido tratados, ainda que indiretamente, sob outra rubrica. A resolução 1529 trazia, a propósito, um incomum chamamento do Conselho para que a comunidade internacional, “em particular as Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos e a Comunidade Caribenha”, cooperasse com o povo haitiano na elaboração de uma estratégia para promover o desenvolvimento econômico e social e combater a pobreza¹⁵⁶ – temas que surgem como substitutivos para os direitos econômicos, sociais e culturais. Dois elementos aparentemente antagônicos sobressaem nesse chamamento. De uma parte, vê-se que o Conselho já se havia mostrado consciente da relevância do combate à pobreza para a questão da segurança no Haiti antes da missão de abril de 2005 ou mesmo da adoção do mandato da MINUSTAH em abril de 2004. De outra, ao dirigir um curioso apelo às Nações Unidas (como se fosse outra organização e não aquela da qual é um dos órgãos principais), o CSNU deixa transparecer a posição de que os trabalhos na área de desenvolvimento econômico e social lhe são alheios.

Os desdobramentos posteriores confirmariam a manutenção da tensão entre “interesse” e “desinteresse” pela questão do desenvolvimento econômico e social no Haiti. Ao definir o mandato da MINUSTAH, a resolução 1542 não lhe reservaria uma linha sequer aos temas de desenvolvimento econômico e social. Em compensação, o Conselho, no mesmo texto, instaria os Estados-membros a fornecerem ao Haiti ajuda internacional em valores substanciais a fim de permitir a reconstrução do país, “utilizando os mecanismos de coordenação relevantes”¹⁵⁷. Essa última expressão era particularmente reveladora: o Conselho reservaria aos instrumentos institucionais já existentes a tarefa de coordenação dos trabalhos das Nações Unidas relativos ao desenvolvimento no Haiti, sem chamar para si a responsabilidade nessa área. A brecha entre o discurso e a prática do Conselho permaneceria intacta até o final do período

¹⁵⁶ Vide o parágrafo operativo 10 da resolução 1529, de 29.02.04.

¹⁵⁷ Vide o parágrafo operativo 15 da resolução 1542, de 30.04.04.

estudado. Na reunião especial sobre o Haiti realizada em janeiro de 2005, o Ministro das Relações Exteriores brasileiro, Embaixador Celso Amorim, sustentaria que:

o sucesso da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti se baseia em três pilares interdependentes e igualmente importantes: a manutenção da paz e da segurança; o incentivo ao diálogo político com vistas à reconciliação nacional; e a promoção do desenvolvimento econômico e social. Não se trata de três ‘passos’ diferentes, nem podem seguir-se uns aos outros no tempo. O atendimento simultâneo aos três pilares é condição indispensável para a reconstrução do Haiti¹⁵⁸.

Em aparente aceitação do argumento, o Conselho, a partir da resolução 1608, de junho de 2005, e nas resoluções subsequentes, reconheceria que “a segurança, a reconciliação política e os esforços de reconstrução econômica permanecem como elementos-chave para a estabilidade do Haiti”¹⁵⁹. A atuação prática do Conselho na área de desenvolvimento diversificar-se-ia com o tempo, mas seguiria sendo esparsa e tendo impacto apenas marginal no atendimento das carências econômicas e sociais¹⁶⁰. Em mais de um momento, apelaria em favor do incremento da coordenação entre a MINUSTAH e as entidades envolvidas com atividades de desenvolvimento no Haiti e apoiaria a execução

¹⁵⁸ Vide a página 35 do livro *Política Externa Brasileira, Volume II: discursos, artigos e entrevistas* do Ministro Celso Amorim (2003-2006).

¹⁵⁹ Vide o PP 9 da resolução 1608, de 22.06.05. Conteúdo similar está no PP 8 da resolução 1658, de 14.02.06; no PP 5 da resolução 1702, de 15.08.06; no PP 4 da resolução 1743, de 15.02.07; e no PP 5 da resolução 1780, de 15.10.07.

¹⁶⁰ Entre os seus momentos de maior ativismo, figuram: (a) o apelo às instituições financeiras internacionais e aos países doadores para desembolsarem prontamente os recursos prometidos na Conferência Internacional de Doadores para o Haiti realizada em junho de 2004 (resolução 1576, de 29.11.04); (b) o convite às instituições de Bretton Woods para considerarem as implicações para o Haiti da Iniciativa para Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) (resolução 1608, de 22.06.05); (c) a solicitação à MINUSTAH para fortalecer sua capacidade de implementar projetos de rápido impacto (resolução 1608, de 22.06.05); (d) o chamado ao sistema das Nações Unidas e aos países doadores para elaborarem um sistema renovado de coordenação em matéria de ajuda internacional, que permitisse focar simultaneamente as necessidades imediatas e as de longo prazo do país (resolução 1743, de 15.02.07); (e) o chamamento à MINUSTAH para, em conjunto com o Governo do Haiti e a comunidade internacional, ajudar a garantir uma maior eficiência na implementação do Documento Estratégico Nacional para o Crescimento e a Redução da Pobreza, bem como o reconhecimento da necessidade de realização de uma conferência de doadores em apoio ao Documento (resolução 1840, de 14.10.08).

pelo Governo haitiano do Marco Interino de Cooperação, que servia de estratégia para a atuação do Estado nessa área.

Um caso que merece atenção mais detalhada é o dos projetos de rápido impacto. A resolução 1702, de agosto de 2006, define-os como projetos intensivos em mão de obra, de alta efetividade e visibilidade, que ajudam a criar empregos e a prestar serviços sociais básicos; a resolução 1780, de outubro de 2007, por sua vez, parece querer precisar o seu propósito ao associá-los com atividades voltadas a melhorar o padrão de vida da população e executadas de forma a complementar as operações de manutenção da segurança levadas a cabo pelo Governo haitiano. A solicitação à MINUSTAH para que implemente projetos entendidos nesses termos pareceria representar uma concessão significativa do Conselho no sentido de incorporar projetos de desenvolvimento econômico e social no mandato de missões de paz. A execução prática desses projetos contraria, no entanto, as expectativas que as definições citadas poderiam criar. A MINUSTAH contava, até o final do período estudado, com recursos de até US\$ 2 milhões anuais para executar tais projetos; mesmo que esse montante seja integralmente aproveitado e da maneira mais eficiente possível, ele está longe de ser suficiente para dinamizar a economia haitiana ou melhorar de maneira significativa os indicadores sociais do país. Além disso, a natureza das tarefas envolvidas (como coleta de lixo) faz com que os projetos não sejam autossustentáveis nem abram novas perspectivas de desenvolvimento para o Haiti.

O conjunto das medidas mencionadas nos parágrafos anteriores é, enfim, prova de que o Conselho estendeu sim sua autoridade à área de desenvolvimento econômico e social, mas não em medida significativa. Dele não partiram quaisquer decisões de real impacto nessa matéria, nem mesmo iniciativas de criação de novos mecanismos de apoio ao desenvolvimento do Haiti, instruções concretas a Programas das Nações Unidas como o PNUD ou uma incorporação efetiva dos temas de desenvolvimento no mandato da MINUSTAH. O CSNU, na verdade, decidiu autorrestringir a expansão de suas competências na área de desenvolvimento – e manteve sua decisão de forma consistente ao longo dos anos, ainda que a relevância dessas questões para a estabilização do Haiti pudesse legitimar a eventual adoção de decisões nesse sentido.

Parece operar-se neste caso uma confluência de razões e interesses contrários ao tratamento das questões de desenvolvimento. Não é difícil

presumir que uma razão para isso poderia ser a percepção de membros da comunidade internacional de que o grau de prioridade da situação haitiana frente ao conjunto da agenda internacional era relativamente baixo. Entre os países desenvolvidos, além disso, desponta o temor de que a plena incorporação da dimensão de desenvolvimento nos trabalhos da MINUSTAH se traduzisse no aumento da pressão sobre a comunidade de países doadores em prol de uma elevação substancial da ajuda oficial ao desenvolvimento do Haiti – custo que, para os doadores, poderia multiplicar-se se as medidas que fossem tomadas para o Haiti servissem de precedente para casos semelhantes em terceiros países. Para países em desenvolvimento, por outro lado, um tema que suscitava preocupação era a possibilidade de que o tratamento no âmbito do Conselho tivesse o efeito de submeter as considerações relativas ao desenvolvimento às de segurança internacional – ou, para utilizar um neologismo de George Andreopoulos, de causar a “securitização” do debate sobre desenvolvimento econômico e social¹⁶¹.

A autorrestrição da atuação do Conselho na área de desenvolvimento teve, pelo menos, o mérito de abrir espaço para o exercício de protagonismo por outros órgãos e mesmo para a utilização de mecanismos institucionais de cooperação entre órgãos onusianos. O Haiti não entrou na agenda da Comissão para a Consolidação da Paz – melhor dito, preferiu não entrar, porque temia que o tratamento de seu caso pela CCP pudesse diminuir o grau de atenção que receberia do Conselho. De toda forma, paralelamente ao trabalho do CSNU, desenrolava-se o do Grupo Consultivo *Ad Hoc* sobre o Haiti, do ECOSOC. A criação do Grupo data do período anterior de intervenção da ONU no Haiti: em novembro de 1998, o CSNU, por meio da resolução 1212, convidou o Conselho Econômico e Social a contribuir para a elaboração de um programa de longo prazo de apoio ao Haiti; a resposta do ECOSOC veio pela resolução 1999/4, de maio de 1999, que estabeleceu um Grupo Consultivo *Ad Hoc* com o mandato de recomendar maneiras de garantir que “a assistência da comunidade internacional aos esforços do Governo do Haiti na busca do desenvolvimento sustentável seja adequada, coerente, bem

¹⁶¹ Vide seu artigo “The challenges and perils of normative overstretch”, no livro “The UN Security Council and the Politics of International Authority”, editado por Bruce Cronin e Ian Hurd.

coordenada e efetiva”. O Grupo permaneceu ativo então por apenas três meses. Por solicitação que o então Primeiro-Ministro interino do Haiti, Gérard Latortue, enviou em junho de 2004 ao ECOSOC, o Grupo seria retomado em novembro daquele ano pela decisão 2004/322 e manter-se-ia operante até pelo menos fins de 2008, com a tarefa central de assessorar o Haiti em sua estratégia de longo prazo de promoção da estabilidade e da recuperação socioeconômica. O Brasil foi membro do Grupo tanto no ano de seu lançamento como no período iniciado em 2004. Nesse último período, o Grupo enviou ao Haiti duas missões de avaliação da situação no terreno (a primeira em abril de 2005, a segunda em abril de 2007) e apresentou três conjuntos de recomendações, elaborados com base em contatos mantidos com os principais interessados no caso haitiano, incluindo o PNUD, a OEA, a Comunidade Caribenha, o BID e mesmo o CSNU.

As dificuldades enfrentadas pelo Grupo Consultivo para alcançar resultados concretos foram várias e derivavam de sua própria natureza. O Grupo está autorizado somente a prestar serviços de aconselhamento, em particular na forma de recomendações. Seu mandato não lhe permite tomar iniciativas de coordenação com outros organismos internacionais, muito menos criar missões ou autorizar desembolsos orçamentários. Não conta com agilidade institucional, na medida em que transmite suas recomendações ao ECOSOC, o qual as analisará, por sua vez, apenas em sua reunião substantiva anual; na prática, o Conselho Econômico e Social tem-se limitado, em suas resoluções anuais sobre o Grupo Consultivo, a fundamentalmente prorrogar seu mandato por um período adicional de um ano. Em resumo, o Grupo Consultivo não dispõe dos meios necessários para viabilizar a cooperação de que carece o Haiti para o atendimento de suas deficiências na área econômica e social.

As razões expostas fazem o Haiti aparecer, para todos os efeitos, como a evidência da atual falta de meios institucionais para os órgãos principais das Nações Unidas atenderem casos graves de carências na área econômica e social, mesmo aqueles que são considerados ameaças à paz e à segurança. Não há indício de que outra organização internacional esteja mais empenhada ou bem posicionada para supri-las. A manterem-se essas condições, a hipótese de retorno da violência no país continuará a não poder ser descartada.

3.1.2.3. Iraque

No caso iraquiano, o período estudado divide-se em duas fases marcadamente distintas. De janeiro de 2000 a maio de 2003, o país continuou a ser submetido pelo Conselho a um severo regime de sanções, inclusive sanções econômicas abrangentes, em razão do descumprimento pelo Governo iraquiano das obrigações impostas pelas resoluções 661, de agosto de 1990, e 687, de abril de 1991, e outras que as sucederam, nas áreas fundamentalmente de desarmamento e de não proliferação nuclear. A segunda fase tem início com um episódio que representaria o maior desafio à autoridade do Conselho desde pelo menos o final da Guerra Fria. O Governo norte-americano interpretou a falta de cooperação do Iraque com o regime de inspeções da Comissão de Monitoramento, Verificação e Inspeção das Nações Unidas (UNMOVIC) e da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) nas áreas de desarmamento e não proliferação como indício da existência ao menos de um programa de desenvolvimento de armas de destruição em massa. Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nas cidades de Washington e Nova York e no estado da Pensilvânia, nos EUA, o Governo do Presidente George W. Bush dizia-se convencido de que a eventual posse de armas de destruição em massa pelo Governo do Presidente Saddam Hussein poderia ser causa, direta ou indireta, de um novo ataque aos Estados Unidos. A pressão norte-americana fez o Conselho endurecer o tratamento dado ao caso iraquiano: em novembro de 2002, o CSNU aprovou a resolução 1441, na qual abandonou intentos prévios de incentivar a cooperação do lado iraquiano e passou a adotar um tom intimidador. Agindo no âmbito do Capítulo VII da Carta, o Conselho concedia ao Iraque “uma oportunidade final para cumprir com suas obrigações de desarmamento” e, de forma incomum, recordava ter “repetidamente avisado o Iraque de que enfrentará sérias consequências como resultado das contínuas violações de suas obrigações”¹⁶². O alegado nível insuficiente de progresso da parte do Iraque no atendimento às suas obrigações¹⁶³ levaria a Delegação dos

¹⁶² Vide os parágrafos operativos 3 e 13, respectivamente, da resolução 1441, de 08.11.02.

¹⁶³ Pascal Teixeira da Silva salienta que a UNMOVIC e a AIEA haviam então registrado progressos na cooperação do Governo iraquiano e tinham solicitado mais tempo para concluir suas atividades de inspeção. Entre os progressos ocorridos, estava a entrega pelo Iraque de armas

EUA, junto com as de Reino Unido e Espanha, a apresentarem projeto de resolução que autorizava o uso da força contra o país. Ante a oposição de cinco membros do Conselho, três deles permanentes (França, Rússia e China), e da relutância de outros seis, os patrocinadores retiraram o projeto de resolução, abandonaram o debate onusiano e, em março de 2003, invadiram o Iraque, com os EUA à frente.

Os membros da coalizão procuraram legitimar a invasão perante o direito internacional mediante a invocação sobretudo das resoluções 678 e 1441 do Conselho. A resolução 678, de novembro de 1990, autorizava os Estados-membros a utilizar todos os meios necessários para restabelecer a paz e a segurança na região¹⁶⁴. O contexto ao qual ela se referia, no entanto, era o da implementação da resolução 660, de agosto de 1990, que demandava a retirada das tropas iraquianas de território kuwaitiano; essa obrigação havia sido dada por cumprida quando do reconhecimento pelo Conselho do cessar-fogo entre os dois países em abril de 1991. A resolução 1441, por sua vez, não fixava data limite para o cumprimento das obrigações iraquianas na área de desarmamento, não estabelecia critérios objetivos para a determinação de um grau satisfatório de cumprimento das aludidas obrigações nem previa qualquer dispositivo assemelhado a um gatilho automático para o uso da força — a rigor, a resolução não definia quais seriam as sérias consequências que adviriam em caso de descumprimento. A legalidade de qualquer nova ação de coerção contra o Iraque supunha, nesse contexto, a prévia aprovação de resolução a respeito pelo Conselho, condição que nunca foi cumprida. Michael Matheson acrescenta como uma refutação adicional à argumentação jurídica da coalizão o fato de que o uso da força não se limitou à destruição das armas de destruição em massa que fossem porventura encontradas, dirigindo-se isso sim à substituição de um Governo nacional¹⁶⁵, o que jamais fora aprovado pelo Conselho.

As potências ocupantes administraram o Iraque por meio da Autoridade Provisória da Coalizão de abril de 2003 a junho de 2004, quando assumiu o Governo Interino Iraquiano. O Governo Interino realizou eleições em janeiro de 2005, após as quais transferiu a autoridade

proibidas, como os mísseis Al-Samud 2. Vide as páginas 216 e 217 de seu artigo “Weapons of Mass Destruction”, no livro “The UN Security Council: from the cold war to the 21st century”.

¹⁶⁴ A autorização do uso da força estava no parágrafo operativo 2, da resolução 677, de 28.11.90.

¹⁶⁵ Vide a respeito a página 149 de seu livro “Council UNbound: the growth of UN decision making on conflict and postconflict issues after the cold war”.

ao Governo Transitório Iraquiano. Esse último, por sua vez, submeteu a referendo um projeto de constituição em outubro de 2005, o qual, uma vez aprovado, levou à realização de eleições legislativas em dezembro daquele mesmo ano. Como resultado, um governo constitucional iraquiano tomou posse em março de 2006 por um mandato de quatro anos. No tocante às relações com as Nações Unidas, a cooperação dos membros da coalizão com o Conselho foi retomada pouco após a invasão; em fins de março de 2003, o CSNU, por meio da resolução 1472, definia medidas para incrementar a assistência humanitária no país. Pela resolução 1483, de maio daquele ano, o Conselho encerraria as sanções econômicas impostas desde 1990. Três meses depois, o Conselho criaria, pela resolução 1500, a Missão de Assistência das Nações Unidas para o Iraque (UNAMI), que permaneceu ativa até o término do período estudado.

O caso iraquiano suscita pelo menos três questões de interesse para esta tese. A primeira diz respeito às sanções econômicas abrangentes. Em 6 de agosto de 1990, quatro dias após o início da Guerra do Golfo, o Conselho de Segurança adotou, com 13 votos a favor e 2 abstenções (Cuba e Iêmen), a resolução 661, cujos parágrafos operativos 3 e 4 estabeleciam: a) a proibição de importação de quaisquer produtos oriundos do Iraque, b) a proibição de exportação de quaisquer produtos, excetuados medicamentos e alimentos, para o Iraque e c) o congelamento dos bens e fundos pertencentes ao Governo do Iraque e a estabelecimentos comerciais ou industriais em atuação no país. As sanções tinham o objetivo declarado de forçar o Governo iraquiano a retirar imediatamente suas tropas do Kuwait. O cessar-fogo viria a ser oficialmente reconhecido pelo Conselho em 3 de abril de 1991, mediante a resolução 687, aprovada com 12 votos a favor, 1 contra (Cuba) e 2 abstenções (Equador e Iêmen); em seu parágrafo operativo 22, no entanto, essa resolução condicionava a interrupção das sanções econômicas estabelecidas na resolução 661 ao prévio atendimento pelo Governo iraquiano de um conjunto de demandas nas áreas de desarmamento e não proliferação nuclear, além da obrigação de indenizar pelas perdas que a invasão do Kuwait havia causado¹⁶⁶. Para

¹⁶⁶ Eram as seguintes as demandas: a) destruir ou remover todas as suas armas químicas e biológicas e todos os seus mísseis balísticos de alcance superior a 150 km; b) concordar em permitir inspeção *in situ* dos locais em que aquelas armas estivessem depositadas; c) comprometer-se a não usar, desenvolver, construir ou adquirir armas químicas ou biológicas nem mísseis balísticos e aceitar que as Nações Unidas monitorem o cumprimento desse compromisso; d) concordar em não adquirir ou desenvolver armas nucleares ou material utilizável em armas nucleares,

o Conselho, essas exigências nunca chegaram a ser cumpridas de todo pelo Governo iraquiano, o que levou o tratamento dessa questão – junto com a aplicação das sanções – a estender-se até a invasão do Iraque. Trata-se do mais longo período de aplicação de sanções econômicas abrangentes contra um mesmo país na história da ONU: mais de doze anos e nove meses.

É de interesse para o objeto desta tese não a consideração das demandas de desarmamento feitas ao Iraque, mas sim as sanções econômicas. A economia iraquiana, que ainda não se havia recuperado plenamente da guerra contra o Irã, vira danos adicionais à sua infraestrutura e sofrera novas perdas significativas em função da Guerra do Golfo e das sanções que dela advieram; estima-se que o PIB iraquiano tivesse registrado queda de 66% ao final da Guerra em 1991¹⁶⁷. Para uma economia altamente dependente das vendas externas de petróleo como a iraquiana, proibir as importações oriundas do Iraque de maneira ampla, abrangendo o petróleo, equivalia a negar-lhe os recursos mínimos necessários para o atendimento de necessidades básicas da população. Além disso, a proibição de exportações para o Iraque, ainda que estivessem excetuadas as de caráter humanitário como medicamentos e alimentos, impedia o ingresso de bens de capital indispensáveis para a revitalização da economia iraquiana. A degradação das condições de vida que se seguiu foi notável¹⁶⁸.

A aplicação de sanções econômicas em si não pode ser considerada uma violação da Carta, uma vez que “a interrupção completa ou parcial de relações econômicas” é um recurso oferecido explicitamente em seu Artigo 41 para que se dê efeito às decisões do Conselho. O que pode ser

informar à Agência Internacional de Energia Atômica a localização das armas nucleares de que dispusesse e submetê-las ao controle exclusivo da AIEA com vistas a que sejam destruídas; e) indenizar indivíduos, empresas e Governo estrangeiros pelas perdas diretas e danos causados pela invasão do Kuwait.

¹⁶⁷ Estimativa constante da página 35 do Relatório do Segundo Painel estabelecido conforme à nota do Presidente do Conselho de Segurança de 30 de janeiro de 1999, relativo à situação humanitária no Iraque. O Relatório consta do segundo anexo do documento S/1999/356.

¹⁶⁸ O Fundo de Populações das Nações Unidas considera que a renda *per capita* no Iraque caíra de US\$ 3416 em 1984 para US\$ 1500 em 1991 e de lá para US\$ 1036 em 1998 e que o índice de mortalidade infantil subira de 50 casos entre cada 100 mil nascimentos com vida em 1989 para 117 casos, em 1997. O índice de má nutrição entre crianças com menos de 5 anos havia passado de 12% em 1991 para 23% em 1996. A Federação Internacional da Cruz Vermelha avaliava que 70% das mulheres iraquianas sofriam de anemia. Dados constantes das páginas 35 e 36 do Relatório do Segundo Painel, relativo à situação humanitária no Iraque.

colocado em questão é a maneira e a intensidade como são aplicadas as sanções, em vista das circunstâncias de cada caso específico. Há uma questão maior de Direito envolvida, que diz respeito à consistência da Carta como sistema jurídico: o uso de um expediente previsto pela Carta não deve ser interpretado como legítimo quando levar ao descumprimento dos Propósitos e Princípios contidos nos seus Artigos 1º e 2º, os quais, pelo seu conteúdo e por sua própria inserção em posição primordial na Carta, estabelecem o fundamento das ações contempladas para as Nações Unidas e assumem por isso um grau hierarquicamente superior ao dos demais Artigos. A aplicação de sanções econômicas abrangentes pode sim ter sua legalidade analisada, à luz do grau em que arrisca comprometer a consecução dos Propósitos e Princípios da Carta e, entre eles, o respeito ao direito internacional – incluindo os direitos humanos. No caso do Iraque pós-Guerra do Golfo, um elemento central de análise é determinar o risco de as sanções envolverem custos desproporcionais para a população civil.

O risco, de fato, parecia desproporcional desde o princípio, uma vez que o país saíra há pouco de duas guerras e que o embargo econômico imposto pelas sanções eliminara suas possibilidades de recuperação econômica. O risco foi ampliado pelo caráter autoritário do Governo iraquiano: a concentração de poderes em torno do Presidente Saddam Hussein possibilitava-lhe cercar-se dos meios materiais para minorar o sofrimento dos membros do estamento governamental, ao passo que deixava a população civil sem opções de a quem recorrer contra o recrudescimento das condições de vida. Essa circunstância imporia uma consequência negativa inesperada: o empobrecimento da população civil aumentaria a sua dependência em relação ao Governo central, o qual se tornaria uma das principais fontes de meios de subsistência na condição de distribuidor da ajuda humanitária internacional.

Nesse contexto, parece claro que as sanções tiveram o efeito de negar os meios necessários para o gozo de diversos direitos previstos na Declaração Universal. O gozo do direito a um padrão de vida adequado para a saúde e o bem-estar próprio e da família (Artigo 25) é particularmente atingido; ademais, sofre severas repercussões o gozo pelo menos do direito à remuneração que garanta existência digna (Artigo 23) e do direito à educação (Artigo 26); foram negativamente impactados também os direitos à segurança social (Artigo 22) e à cultura

(Artigo 27); em verdade, era tal a gravidade da situação humanitária que as mortes ocorridas em razão da desnutrição e da falta de aparelhos médicos também põem em questão o gozo do direito à vida (Artigo 3). Corroborando essa análise, as sanções impuseram o descumprimento pelo menos dos Artigos 7, 10, 11, 12, 13 e 15 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A responsabilidade por essas violações é compartilhada de modo incomum. A responsabilidade primária é sem dúvida do Governo iraquiano, primeiro por manter ilegalmente tropas em território do Kuwait, depois por insistir em desatender obrigações de cumprimento obrigatório na área de desarmamento, tal como definidas pelas resoluções 661 e 687 do CSNU referidas. Há, no entanto, uma responsabilidade concorrente do lado das Nações Unidas, uma vez que foram escolhidas sanções cujo impacto na população civil, em particular entre grupos vulneráveis como mulheres e crianças, não era difícil de prever que fosse desproporcional.

O Conselho empreendeu *motu proprio* um esforço de revisão das sanções por meio da resolução 986, de 14 de abril de 1995, que instituiria o Programa “Oil for Food”. Já no segundo parágrafo preambular dessa resolução, o Conselho expressa sua preocupação com “a séria situação nutricional e de saúde da população iraquiana, e com o risco de uma maior deterioração dessa situação”. Quatro anos e meio após o início da proibição das exportações originárias do Iraque, o Conselho autorizava o país a vender petróleo e produtos petrolíferos suficientes para auferir uma soma não superior a US\$ 1 bilhão por trimestre. Os recursos obtidos com as vendas seriam administrados por um fundo que financiaria as operações de importação pelo Iraque de alimentos, medicamentos e aparelhos médicos, bem como de materiais e suprimentos de uso civil essencial. Ainda que tenham exercido um inegável impacto positivo, essas medidas não foram capazes de reverter a tendência de deterioração da situação humanitária no Iraque. Novamente, as responsabilidades parecem compartilhadas: a) o Governo iraquiano levou um ano para aceitar fazer uso do Programa; b) o volume de recursos disponibilizados pelas vendas de petróleo era insuficiente para atender as carências humanas e materiais geradas por anos de guerras e sanções.

Nessa época, começam a ganhar volume na imprensa manifestações públicas de preocupação com a situação humanitária no Iraque, com ênfase

crescente no impacto desfavorável das sanções adotadas pelo Conselho. Assumiram importância particular nesse contexto as manifestações feitas por órgãos das próprias Nações Unidas. A primeira crítica, ainda que velada, por tratar de maneira genérica dos embargos econômicos e não singularizar o Iraque nem a rigor o CSNU, surge em agosto de 1997, quando a Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias, órgão de peritos que assessorava a Comissão de Direitos Humanos, aprova por consenso a resolução 35, com o nome de “conseqüências adversas de sanções econômicas para o gozo dos direitos humanos”¹⁶⁹. No seu PP 7, a Subcomissão argumenta que as sanções “podem dar origem a contrabando e tráfico que beneficiam enormemente empresários de má-fé frequentemente próximos a autoridades governamentais opressoras que são insensíveis ao sofrimento de seu povo”¹⁷⁰.

Em dezembro do mesmo ano, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão de peritos criado pelo ECOSOC para monitorar a implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, junta-se às manifestações públicas contra as sanções ao publicar seu Comentário Geral nº 8, intitulado “A relação entre sanções econômicas e o respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais”. O Comentário alude à insuficiência das medidas de isenção humanitária aplicadas com as sanções econômicas, na medida em que não tratam de questões como o acesso à educação e não fornecem meios para os reparos à infraestrutura do país¹⁷¹. De forma central, vale-se em seu parágrafo 13 do argumento de que, “quando uma terceira parte chama para si responsabilidade mesmo que parcial pela situação dentro de um país (seja sob o capítulo VII da Carta ou de outra forma), inevitavelmente assume a responsabilidade de fazer tudo dentro de suas possibilidades para proteger os direitos econômicos, sociais e culturais da população afetada”. Disso

¹⁶⁹ Vide a página http://ap.ohchr.org/Documents/E/SUBCOM/resolutions/E-CN_4-SUB_2-RES-1997-35.doc.

¹⁷⁰ O seu parágrafo operativo 1, além disso, apela a que todos os Estados envolvidos “reconsiderem a adoção [das sanções] ou o apoio a tais medidas, mesmo se os legítimos objetivos perseguidos ainda não tiverem sido atingidos, se, após um período razoável, elas parecerem não estar gerando as mudanças desejadas de política”.

¹⁷¹ Vide parágrafo 5 do Comentário Geral nº 8 do CDESC. A íntegra de seu texto pode ser obtida na página [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/974080d2db3ec66d802565c5003b2f57?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/974080d2db3ec66d802565c5003b2f57?OpenDocument) da internet.

o Comitê deduz¹⁷² que os Estados (aqui entendidos como os membros do CSNU) teriam as obrigações de: a) levar em consideração as questões de direitos econômicos, sociais e culturais ao elaborar um regime de sanções, b) monitorar o impacto das sanções durante o período de sua aplicação e c) tomar medidas para reagir ao sofrimento desproporcional experimentado por grupos vulneráveis no país alvo.

A continuidade do processo de deterioração da situação humanitária e as críticas públicas parecem constituir a razão da nova correção de rumos que seria tomada pelo Conselho em 20 de fevereiro de 1998, quando aprovou a resolução 1153. Atendendo a recomendação do SGNU, o Conselho autorizou a elevação do valor máximo de renda a ser auferida com as exportações de petróleo iraquianas de US\$ 1 bilhão para US\$ 2,6 bilhões por trimestre e manifestou sua prontidão para adotar medidas que possibilitassem o aumento da produção iraquiana de petróleo na hipótese de a capacidade instalada da indústria local não ser suficiente para atender o novo limite. Apesar de constituir nova iniciativa de flexibilização das sanções, as medidas previstas na resolução 1153 tampouco puderam reverter de todo a tendência de deterioração da situação humanitária do país, em razão sobretudo da baixa dos preços internacionais do petróleo e da insuficiência dos investimentos para a recuperação da capacidade de produção petrolífera. Esses elementos, combinados, levavam a renda que era efetivamente auferida a não ultrapassar US\$ 1,55 bilhões por trimestre, cifra ainda muito inferior à necessária para atender a contento as demandas do país.

Em 30 de março de 1999, o Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixador Celso Amorim, envia ao Presidente do Conselho o relatório do mais abrangente exercício de avaliação da situação iraquiana conduzido pelo CSNU até então, a saber, os painéis que versavam sobre desarmamento e temas de monitoramento e verificação, sobre a situação humanitária e sobre prisioneiros de guerra e propriedades kuwaitianas. O Anexo II do Relatório, relativo à situação humanitária, continha em suas páginas 47 a 53 um conjunto de recomendações que traziam à consciência do Conselho a necessidade de ampliar as fontes de renda para o Iraque. Entre essas recomendações, destacavam-se as

¹⁷² Vide os parágrafos 12 a 14 do Comentário Geral nº 8 do CDESC. A íntegra de seu texto pode ser obtida na página [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/974080d2b3ec66d802565c5003b2f57?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/974080d2b3ec66d802565c5003b2f57?Opendocument) da internet

relativas à suspensão do limite máximo de valor das exportações de petróleo; à autorização para o estabelecimento de *joint ventures* entre o Governo do Iraque e companhias petrolíferas estrangeiras, com vistas à expansão da capacidade de produção e exportação de petróleo; e à autorização para o ingresso de fluxos de investimento privado na produção de petróleo¹⁷³.

Mais de três anos passaram-se após a apresentação do Relatório dos Painéis, até que o Conselho empreendesse uma derradeira tentativa de corrigir rumos no sistema de sanções para o Iraque. Em 14 de maio de 2002, é aprovada a resolução 1409, cujo parágrafo operativo 2 adota uma Lista para a Revisão de Bens, constante do documento S/2002/515. Em atenção a uma recomendação do Painel sobre a situação humanitária, a Lista mantinha a proibição de compra pelo Iraque de bens e serviços de uso militar, mas autorizava a importação de produtos de uso dual desde que aprovados pela UNMOVIC e pela AIEA. Entre esses produtos, encontravam-se eletrônicos, computadores, material de telecomunicações, bens de capital e outros de conteúdo tecnológico avançado. A resolução mantinha, no entanto, outras restrições, como a referente ao ingresso de investimento privado. Não está claro em que medida o novo conjunto de medidas poderia ter exercido um impacto positivo sobre a situação humanitária no Iraque; o período em que seria aplicado revelou-se relativamente curto, uma vez que, pouco mais de um ano depois de sua adoção, o Conselho interromperia em definitivo a aplicação das sanções econômicas.

O caso iraquiano evidenciou uma capacidade limitada do Conselho de assimilar críticas. As correções ao sistema de sanções foram realizadas de forma muito espaçada, em face de uma incomum oposição crescente da opinião pública internacional e mesmo de órgãos de direitos humanos das próprias Nações Unidas. Ainda assim, as correções tiveram alcance apenas parcial. A suscetibilidade despertada pela aplicação de sanções econômicas ultrapassou o caso iraquiano e fez com que o tratamento da questão se prolongasse para além da invasão em 2003. O Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e

¹⁷³ Constavam igualmente propostas de simplificação das exigências para a importação de bens pelo Iraque, seja pela eliminação da aprovação prévia do Comitê de Sanções quanto às compras de medicamentos, alimentos e bens de uso civil essencial, seja pela autorização para importação de outros bens, desde que não de uso dual, mediante aprovação expedita do Comitê de Sanções.

Mudanças acrescentou em seu relatório ao Secretário-Geral, publicado em 2004, a recomendação de que “os comitês de sanções deveriam melhorar os procedimentos para a definição de isenções humanitárias e realizar avaliações periódicas do impacto humanitário das sanções. O Conselho de Segurança deveria continuar a lutar para mitigar as consequências humanitárias das sanções”, constante de seu parágrafo 181. Por sua vez, no relatório “In Larger Freedom” que dirigiu aos Chefes de Estado e de Governo que participariam da Cúpula de 2005, o Secretário-Geral Kofi Annan acrescentou, em seu parágrafo 110, o comentário de que, “dados os ambientes difíceis em que as sanções são frequentemente usadas e as lições aprendidas em anos recentes, futuros regimes de sanções devem também ser estruturados cuidadosamente de modo a minimizar o sofrimento causado a terceiros inocentes – incluindo a população civil dos Estados alvo – e a proteger a integridade dos programas e das instituições envolvidas”. Por fim, o Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 incorporou em seu Artigo 108 um chamamento ao CSNU para que desenvolva “um mecanismo para tratar de problemas econômicos especiais derivados da aplicação de sanções em conformidade com a Carta”.

A segunda questão de interesse é a diferenciação dos mandatos conferidos pelo Conselho às forças da coalizão e à representação das Nações Unidas no que se refere à promoção dos direitos humanos no Iraque. Ainda que a questão dos DDHH surgisse muito cedo entre os temas que mereceriam tratamento prioritário no Iraque, o Conselho decidiu, desde o início, confiar as tarefas de promoção e proteção dos direitos humanos à representação das Nações Unidas no país, sem sequer mencionar o assunto em suas referências à coalizão. Exemplo disso é a resolução 1483, de maio de 2003, que solicita a indicação de um Representante Especial do Secretário-Geral para o Iraque e inclui entre suas tarefas a de assistir o povo iraquiano, em coordenação com a Autoridade Provisória da Coalizão, na “promoção da proteção dos direitos humanos”; a isso somar-se-ia ainda, à semelhança de várias outras Missões de Paz, o mandato para “encorajar esforços internacionais para reconstruir a capacidade das forças policiais civis iraquianas” e “para promover a reforma do sistema jurídico e do Poder Judiciário”¹⁷⁴. Esses itens seriam estendidos à Missão de Assistência das Nações

¹⁷⁴ Vide os incisos (g), (h), e (i) do parágrafo operativo 8 da resolução 1483, de 22.05.03.

Unidas no Iraque (UNAMI) três meses mais tarde pela resolução 1500 e reconfirmados em seu mandato pela resolução 1546, de junho de 2004. Por sinal, ao endossar por meio da resolução 1500 a proposta que o SGNU havia feito quanto às responsabilidades que a UNAMI deveria ter, o Conselho estipulava um programa de trabalho ambicioso para a Missão na área de direitos humanos, o qual abrangia:

- (c) assistir no estabelecimento de processos eleitorais;
- (d) promover a proteção dos direitos humanos ao:
 - (i) observar e analisar a situação de direitos humanos prevalente no país;
 - (ii) encorajar o desenvolvimento de um plano de ação nacional de direitos humanos;
 - (iii) promover o estabelecimento de uma instituição nacional independente de direitos humanos;
 - (iv) engajar instituições e apoiar o diálogo nacional para tratar da responsabilidade por violações passadas de direitos humanos;
 - (v) promover a educação em matéria de direitos humanos por meio do estabelecimento, junto com o PNUD, de um Centro de Treinamento e Documentação de Direitos Humanos em Bagdá;
 - (vi) assessorar em matéria de currículos e de realização de programas de treinamento de funcionários públicos – em particular de pessoal do Judiciário e da polícia – na área de direitos humanos e de gênero (...);
 - (vii) apoiar o desenvolvimento da sociedade civil, particularmente de grupos iraquianos de direitos humanos e de mulheres, de associações de assistência jurídica e de uma mídia livre e independente¹⁷⁵.

O contraste é evidente com a linguagem empregada no tocante às responsabilidades da coalizão na área de direitos humanos. É verdade que o primeiro parágrafo da primeira resolução que o Conselho adotou sobre o Iraque após a invasão, ainda em março de 2003, seria dedicado a solicitar a todas as partes envolvidas “que cumpram estritamente suas obrigações perante o direito internacional, em particular as Convenções de Genebra”¹⁷⁶. A partir de então, contudo, as preocupações do Conselho em relação ao cumprimento das normas de direitos humanos ou de direito internacional humanitário pelas forças da coalizão começaram a perder espaço. A referência em resoluções do CSNU já tornar-se-ia indireta

¹⁷⁵ Vide o parágrafo 98, inciso (d), do relatório S/2003/715, de 17.07.03.

¹⁷⁶ Vide o parágrafo operativo 1 da resolução 1472, de 28.03.03.

em maio daquele ano, quando o Conselho, ao reconhecer que caberia à Autoridade Provisória da Coalizão a administração efetiva do território iraquiano, inclusive no que dissesse respeito à restauração de condições de segurança e estabilidade, solicitou que a administração do território fosse exercida de maneira “consistente com a Carta das Nações Unidas e outros instrumentos relevantes do direito internacional”¹⁷⁷, sem vir a identificá-los. Uma nova e mais vigorosa inflexão de linguagem seria observada em junho de 2004, quando o Conselho, ao aprovar a resolução 1546, decidiria que “a força multinacional [i.e., dos países da coalizão] terá autoridade para tomar todas as medidas necessárias para contribuir para a manutenção e a estabilidade no Iraque”¹⁷⁸, sem aludir a qualquer limitação de sua autoridade.

O interesse em confiar os esforços de promoção dos direitos humanos exclusivamente à representação das Nações Unidas poderia, em princípio, ser explicado pelo fato de o Conselho à época privilegiar a apuração das violações de DDHH cometidas durante o Governo do Presidente Saddam Hussein, tarefa para a qual tanto o Representante Especial do SGNU como a UNAMI gozariam de maior credibilidade perante a opinião pública local do que as forças da coalizão. A progressiva redução das menções às responsabilidades da coalizão na área de direitos humanos, no entanto, assume importância mais como uma expressão da mudança das prioridades do Conselho do que por suas implicações jurídicas – afinal, a solicitação de respeito ao DIH constante da resolução 1472 continuaria vigente durante todo o período estudado e, em qualquer hipótese, a autoridade conferida à força multinacional não poderia ser exercida de forma contrária aos Propósitos e Princípios da Carta das Nações Unidas. Mais eloquente do que as mudanças de linguagem foi, na verdade, a postura que o Conselho manteria em relação às violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário cometidas após a invasão. O Conselho manteve silêncio de modo consistente em relação às violações perpetradas pela coalizão, sem definir mecanismos multilaterais de responsabilização dos culpados ou mesmo insistir no apelo ao respeito ao direito internacional humanitário, o que se explica, por certo, pelo fato de o principal país envolvido ser membro permanente do Conselho.

¹⁷⁷ Vide o parágrafo operativo 4 da resolução 1483, de 22.05.03.

¹⁷⁸ Vide o parágrafo operativo 10 da resolução 1546, de 08.06.04.

Refiro-me, a seguir, somente aos casos relatados em documentos da Secretaria das Nações Unidas. Em fins de junho de 2003, o Representante Especial do SGNU organizaria a primeira conferência de direitos humanos sob os auspícios da ONU em Bagdá, que tinha o objetivo de identificar medidas práticas para a responsabilização dos culpados por crimes passados e que contou com a participação de representantes da Autoridade Provisória da Coalizão. De maneira quase surpreendente para as circunstâncias em que vivia o país, uma das preocupações centrais expressadas pelos iraquianos durante a conferência foram as violações cometidas pela Autoridade Provisória, conforme registrado em relatório do SGNU. O Representante Especial ainda receberia de iraquianos denúncias sobre o tratamento e as condições de detenção de prisioneiros de guerra; em 15 de julho, seria feita a primeira gestão do Representante Especial a esse respeito junto ao Administrador da Autoridade Provisória, Paul Bremer¹⁷⁹. Quatro anos depois, continuavam a surgir relatos oficiais de violações dos direitos humanos cometidas pelas forças da coalizão. O relatório da UNAMI sobre a situação dos DDHH no Iraque no segundo semestre de 2007 alude a casos de execuções extrajudiciais cometidas por pessoal militar da força multinacional, à falta de respeito a garantias processuais básicas no tratamento de detentos (como o acesso do advogado ao seu cliente e o direito de o advogado representar seu cliente em processos legais), à falta de acesso dos representantes da UNAMI aos centros de detenção da força multinacional e, em particular, à impunidade dos agentes de segurança privados contratados pela força multinacional¹⁸⁰.

A terceira – e talvez mais interessante – questão suscitada pelo caso iraquiano é a motivação para a invasão do país. Após concluída a invasão, ao constatar-se que não existiam arsenais de armas de destruição em massa no Iraque, autoridades dos países da coalizão empreenderam um novo esforço de legitimação da operação perante suas próprias opiniões públicas nacionais, argumentando *a posteriori* que estavam em questão razões outras além do desarmamento, as quais seriam suficientes para fundamentá-la. Uma das principais novas razões alegadas era a promoção

¹⁷⁹ Vide os parágrafos 46 e 47 do relatório S/2003/715, que o SGNU apresentou ao Conselho em 17.07.03.

¹⁸⁰ O relatório da UNAMI sobre a situação dos direitos humanos no Iraque entre julho e dezembro de 2007 está na página <http://www.uniraq.org/FileLib/misc/HR%20Report%20Jul%20Dec%202007%20EN.pdf> da internet.

dos direitos humanos, mais precisamente a suposta contribuição que a deposição de Saddam Hussein poderia dar ao início de um processo de democratização dos demais países do Oriente Médio. É interessante nesse contexto o relato que Samantha Power faz do encontro havido entre o então Alto Comissário para os Direitos Humanos, Sérgio Vieira de Mello, e o Presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, em 5 de março de 2003, antes, portanto, do início da invasão:

Bush justificou a guerra que os Estados Unidos logo lançariam no Iraque com razões de direitos humanos. “Eu não consigo expressar o quanto eu sinto pelo que Saddam Hussein fez com seu próprio povo”, Bush disse. “No fundo do meu peito há um desejo real de liberdade para as pessoas. A condição humana importa para mim”¹⁸¹.

Para fins de argumentação, consideremos que essa tenha sido efetivamente uma das razões principais pelas quais se decidiu invadir o Iraque. Nesses termos, a invasão do Iraque poderia ser vista como um exemplo concreto de aplicação da proposta, cara a diversos grupos políticos e acadêmicos de filosofia intervencionista em todo o mundo, de valer-se de soluções militares para o tratamento de casos graves de violações de direitos humanos. Disso decorre em princípio que os resultados alcançados no Iraque poderiam servir de base para uma avaliação preliminar das possibilidades que oferece o enfoque de soluções militares. Registre-se, no entanto, que, tanto para os apoiadores como para os críticos do conceito de responsabilidade de proteger, seria incorreto, do ponto de vista técnico, julgar a invasão do Iraque como um caso de sua aplicação *avant la lettre*. Esse conceito, adotado pela Cúpula Mundial de setembro de 2005, foi definido em termos restritivos: limita-se a responsabilidade de proteger aos casos em que um Estado esteja manifestamente falhando, seja por falta de capacidade ou de disposição, em defender sua população da ocorrência de 1) genocídio, 2) crimes de guerra, 3) limpeza étnica ou 4) crimes contra a humanidade¹⁸². Nenhuma dessas quatro hipóteses correspondia à situação do Iraque em março de 2003.

¹⁸¹ Vide a página 370 de seu livro “Chasing the Flame: Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world”.

¹⁸² Vide o parágrafo 138 do Documento Final da Cúpula Mundial de 2005, no documento A/RES/60/1, de 24.10.05.

Se for feita uma análise abrangente do histórico recente do Iraque em matéria de direitos humanos, parece, por um lado, não haver razões para nostalgia em relação à gestão do Presidente Saddam Hussein. A situação dos direitos humanos no Iraque foi objeto de resoluções condenatórias da Assembleia Geral de forma ininterrupta entre 1994 e 2002; a Comissão de Direitos Humanos, por sua vez, debruçou-se sobre ela quase continuamente no período de 1991 a 2002 (a única exceção a ser feita é o ano de 1992). A lista das alegadas violações graves cometidas diretamente pelo Governo iraquiano ou ao menos com o seu consentimento nesse período é extensa e diversificada: as resoluções da Comissão de Direitos Humanos fazem referências a casos (muitos dos quais teriam ocorrido de maneira reiterada ou sistemática) de desaparecimentos forçados, execuções extrajudiciais, detenções arbitrárias, tortura, uso do estupro como arma política, repressão à oposição política (mesmo a iraquianos vivendo no exterior) e supressão das liberdades de expressão, de associação e de ir e vir, entre outros. A acusação mais grave talvez se refira ao emprego de armas químicas contra populações civis curdas no norte do país, associado ao deslocamento forçado de milhares de curdos e à destruição de suas cidades¹⁸³. O relatório que o SGNU apresentou ao Conselho em julho de 2003 indica, de toda forma, que, do ponto de vista dos iraquianos, a questão mais premente de direitos humanos seria a relativa aos desaparecimentos forçados, que teriam atingido mais de 290.000 pessoas de todos os grupos étnicos e religiosos ao longo das três décadas que antecederam a invasão¹⁸⁴. O CSNU, no entanto, nunca chegou a tratar dessa questão ao longo desse período.

A medida do eventual progresso que o fim da gestão de Saddam Hussein representou do ponto de vista de direitos humanos deve ser aferida, no entanto, em conjunto com outros elementos. O primeiro deles é o contraste com os Governos que o sucederam, nenhum dos quais teve uma ficha imaculada. Fez-se registro das violações cometidas pela Autoridade Provisória da Coalizão e, depois, pela força multinacional. Os governos iraquianos também apresentaram problemas. O relatório da UNAMI sobre a situação dos direitos humanos no segundo semestre de 2007 mostra que, além de não ser capaz de conter a violência entre os

¹⁸³ Vide o parágrafo preambular 5 da resolução 1991/74 da Comissão de Direitos Humanos, na página http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-1991-74.doc da internet.

¹⁸⁴ Vide o parágrafo 43 do relatório S/2003/715, de 17.07.03.

grupos religiosos e étnicos do país, o Governo era diretamente responsável por casos de “abusos contra detentos” e de negação de direitos processuais básicos (como o acesso do advogado ao seu representado). Em relatório de atualização a respeito da situação no período de julho a dezembro de 2008, por sua vez, a UNAMI, além de manter essas críticas, divulgou que

permanece preocupada com a situação geral dos direitos humanos no Iraque, uma vez que os ataques indiscriminados permaneceram uma ocorrência frequente: os assassinatos planejados de forças de segurança, autoridades e funcionários públicos, líderes religiosos e políticos, grupos profissionais tais como jornalistas, educadores, médicos, juízes e advogados e outros civis continuaram a uma taxa alta, assim como os sequestros criminosos por resgate¹⁸⁵.

A isso deve somar-se o custo humano da invasão. O cômputo das vítimas aqui inclui tanto aqueles que foram atingidos pelas operações militares da coalizão quando de seu ingresso no Iraque como os que sofreram com a violência iniciada posteriormente à deposição de Saddam Hussein, seja como forma de resistência à ocupação do país, seja em função dos conflitos interétnicos e inter-religiosos que se seguiram à retirada dos árabes sunitas do poder. O relatório da UNAMI sobre a situação humanitária do Iraque em maio de 2007 (portanto quatro anos após a invasão, quando já estava no poder um governo constitucional iraquiano) indicava um quadro dramático¹⁸⁶. Dois milhões de iraquianos buscaram refúgio em países vizinhos e esse número crescia então com um fluxo adicional de 40.000 a 50.000 pessoas que deixavam o Iraque por mês. Outros dois milhões de iraquianos eram deslocados internos, dos quais 800.000 haviam abandonado seus lares logo depois de fevereiro de 2006, devido às lutas sectárias. A soma desses dados leva à conclusão de que cerca de um sexto dos iraquianos vivia à época em busca de refúgio¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Vide o relatório da UNAMI sobre a situação dos direitos humanos no Iraque no segundo semestre de 2008 na página web http://www.uniraq.org/documents/UNAMI_Human_Rights_Report_July_December_2008_EN.pdf.

¹⁸⁶ O relatório da UNAMI sobre a situação humanitária do Iraque em maio de 2007 está na página web <http://www.uniraq.org/documents/UN-Iraq%20Humanitarian%20Briefing%20Fact%20Sheet%20May%202007.pdf>.

¹⁸⁷ Relatório elaborado em novembro de 2008 pelo Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) informava que o número de deslocados internos continuava a subir, atingindo então a cifra de 2,8 milhões de pessoas, dos quais 1,6 milhões teriam partido desde a posse de um governo constitucional em 2006. Entre os refugiados, havia um

A desestruturação da sociedade e a destruição da infraestrutura haviam causado uma forte deterioração dos indicadores sociais. Em um país que fora dos mais ricos da região, 43% das crianças até 5 anos de idade sofria de desnutrição, 47% dos iraquianos era altamente dependente do sistema de distribuição pública de alimentos e 54% da população vivia com menos de US\$ 1 por dia. Ainda que a responsabilidade por isso seja em boa medida atribuível às guerras travadas pelo Iraque contra o Irã na década de 1980 e contra o Kuwait em 1990 e 1991, bem como às sanções econômicas impostas pelas Nações Unidas na década de 1990, é indiscutível que a invasão só havia feito piorar a situação.

Igualmente impressionantes são os números relativos aos civis mortos no Iraque. É digna de registro a escassez de informações oficiais das Nações Unidas nessa área. A UNAMI publicou estimativas nessa área apenas entre agosto de 2005 e março de 2007, quando o Governo iraquiano solicitou que a divulgação fosse interrompida. O Departamento de Defesa norte-americano, por sua vez, não divulga números relativos às mortes de iraquianos. O Serviço de Pesquisa do Congresso dos EUA, entretanto, elabora relatórios com estimativas de mortes de civis iraquianos, nos quais apresenta a informação compilada por fontes diversas. Em sua edição de agosto de 2008¹⁸⁸, o relatório divulgou os resultados dos seguintes levantamentos:

- a) a ONG Iraq Body Count avalia que o número de mortos se situe entre 86.000 e 94.000 no período de março de 2003 a agosto de 2008, com base na informação recolhida na imprensa local sobre mortos em conflitos;
- b) o *think tank* norte-americano Brookings Institution, após analisar comparativamente os resultados apresentados por outros grupos de pesquisa, chegou à conclusão de que o número de mortos estaria em torno de 113.000 no período de maio de 2003 a agosto de 2008;
- c) pesquisadores do Ministério Federal da Saúde do Iraque e da Organização Mundial da Saúde formaram um grupo de estudo,

número elevado dos profissionais técnicos mais qualificados do país, o que reduziu a capacidade do Governo de fornecer serviços básicos (por exemplo, um terço dos médicos do país havia deixado o Iraque). Para obter a íntegra do relatório, publicado em 15.12.08, vide a página <http://ochaonline.un.org/iraq/SituationReports/tabid/2365/Default.aspx> da internet.

¹⁸⁸ A íntegra do relatório pode ser obtida na página <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS22537.pdf> da internet.

intitulado Pesquisa da Saúde Familiar no Iraque, que realizou entrevistas em lares iraquianos. Entre os resultados que divulgou em janeiro de 2008, encontra-se a estimativa de que tenham morrido 151.000 pessoas de março de 2003 a junho de 2006;

- d) pesquisadores da Universidade norte-americana de Johns Hopkins e da Universidade Al-Mustansirya de Bagdá divulgaram na revista médica britânica *Lancet* em outubro de 2006 suas conclusões de que o número total de mortos no período de março de 2003 a julho de 2006 giraria entre 426.000 e 793.000 pessoas.

Independentemente de qual dessas estimativas se aproxime mais da realidade, a conjugação desses dados com os indicadores da situação humanitária no Iraque demonstram o quão elevado foi o custo que a invasão implicou para a população civil. Comparando-se isso aos ganhos relativamente limitados na área de direitos humanos, precários que são ainda por cima em vista da instabilidade política que atingia o país, não é difícil concluir que a relação custo/benefício da solução militar como meio de promoção dos direitos humanos tem sido marcadamente desfavorável no caso iraquiano.

3.1.2.4. Serra Leoa

Os 30 primeiros anos de Serra Leoa após sua independência em 1961 foram marcados, acima de tudo, por repressão política e golpes e contragolpes militares. Segundo Eric G. Berman e Melissa T. Labonte, eram prevalentes à época o descontentamento e a alienação popular em relação ao Governo central em Freetown¹⁸⁹. É nesse contexto que um pequeno grupo de indivíduos, autointitulado Frente Revolucionária Unida (RUF), invade Serra Leoa em março de 1991, partindo da Libéria. O grupo angariou apoio rapidamente com sua proposta de representar populações marginalizadas do interior do país. Em resposta, o Governo leonês, sem poder confiar na capacidade de suas pequenas e mal equipadas forças armadas para fazer frente aos ataques da RUF, lançou mão da formação de milícias como a Força de Defesa Civil, organizada em função de critérios étnicos ou tribais, e da contratação de empresas

¹⁸⁹ Vide a página 144 de seu artigo “Sierra Leone”, publicado no livro “Twenty-First-Century Peace Operations”.

privadas de segurança estrangeiras, como a Executive Outcomes (EO), da África do Sul. A RUF, por sua vez, receberia apoio do Governo da Libéria, no período de Charles Taylor. O conflito manteve como pano de fundo a luta pelas regiões produtoras de diamantes do país, cujo controle constituía simultaneamente um objetivo em si mesmo e uma fonte de financiamento que permitia a prolongação indefinida das hostilidades. A guerra sofreu com o tempo uma escalada tal no grau de violência que a fez caracterizar-se, perante a opinião pública internacional, pelos inúmeros casos de violações maciças dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, cometidas por ambas as partes, ainda que mais frequentemente pela RUF. Entre as práticas recorrentes relatadas pelo Secretário-Geral ao CSNU, estavam a amputação de membros (inclusive de crianças), estupro e abuso sexual, sequestro de civis, pilhagem de cidades, destruição de casas e uso de crianças soldado.

Serra Leoa tardou em ingressar na agenda do Conselho, devido em grande medida ao escasso interesse estratégico de que se revestia o conflito para os membros do Conselho. A primeira resolução que o Conselho adotaria a seu respeito seria a 1132, de outubro de 1997, a qual estabelecia sanções em reação à deposição do Presidente Ahmad Tejan Kabbah por um grupo de oficiais do Exército; o golpe militar, porém, havia ocorrido cinco meses antes e a guerra civil que lhe servia de causa profunda tivera início havia seis anos. Vale observar a justificação dada por membros do Conselho, durante o debate que antecedeu a aprovação dessa resolução, para a aplicação de medidas em relação a um conflito que se mantinha até então fundamentalmente no âmbito interno de um país: segundo relato de Michael J. Matheson¹⁹⁰, a razão que calou mais fundo no plenário (ou pelo menos nas delegações de Portugal, República da Coreia e Suécia, que assim se pronunciaram) foi o medo de que o eventual êxito do golpe militar em Serra Leoa pudesse desestabilizar a região, ao incentivar a ocorrência de ataques semelhantes contra governos democraticamente eleitos em países da África nos quais o estado de direito não estivesse consolidado. Estava implícita na adoção da resolução 1132, portanto, uma visão peculiar do conceito de segurança internacional, pela qual o risco de desdobramentos internos de um país

¹⁹⁰ Vide a página 56 de seu livro “Council UNbound: the growth of UN decision making on conflict and post conflict issues after the cold war”.

exercerem um efeito de contágio sobre a política nacional de seus vizinhos poderia, por si só, ser considerado uma ameaça à paz.

O envolvimento regional e internacional foi decisivo para a superação do conflito, que muitos consideram ter-se encerrado com as eleições de maio de 2002. A presença internacional, no entanto, foi mais extensa, em reconhecimento à necessidade de apoiar a consolidação da paz no país. De 1991 até o final do período estudado, Serra Leoa viu passar por seu território, no total, cinco operações de paz. O Grupo Observador Militar (ECOMOG), primeiro delas, foi enviado ao país em 1997 pela Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), a fim de restabelecer o Presidente deposto Ahmad Tejan Kabbah (tarefa em que teve êxito), e lá permaneceu até o ano 2000. A segunda, a Missão de Observação das Nações Unidas em Serra Leoa (UNOMSIL), foi criada em 1998, desprovida de componente militar e voltada a complementar o trabalho do ECOMOG, avaliando a situação de segurança no país e monitorando o processo de desarmamento e desmobilização. A terceira foi a Missão de Assistência das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL), que sucedeu a UNOMSIL em fins de 1999 e exerceu um papel central na vitória militar sobre os rebeldes – em dezembro de 2001, a UNAMSIL havia ocupado com sucesso todos os distritos de Serra Leoa. O Conselho substituí-la-ia em dezembro de 2005 pelo Escritório Integrado das Nações Unidas em Serra Leoa (UNIOSIL), com a tarefa de cooperar na ampliação das capacidades do Governo leonês. Em outubro de 2008, no lugar da UNIOSIL, foi estabelecido, por um prazo inicial de 12 meses, o Escritório Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz em Serra Leoa (UNIPSIL), escritório político voltado a prestar assistência ao Governo e a facilitar a cooperação com a CCP.

A atuação das Nações Unidas em Serra Leoa foi marcadamente multidimensional. Além das missões de paz, o Conselho aplicou mais de um conjunto de sanções ao país, como a proibição de fornecimento de petróleo ao país, em 1997, ou o embargo de armas, em 1998¹⁹¹. A dimensão de direitos humanos esteve presente de forma clara nas considerações do Conselho em todo o período estudado. O CSNU chegou a expressar por escrito, em diversas oportunidades, seu apoio

¹⁹¹ O embargo de armas foi imposto pela resolução 1171, de 06.06.98, e a proibição de fornecimento de petróleo, bem como de viagens internacionais para os membros da junta militar no poder, pela resolução 1132, de 08.10.97.

à intenção do Secretário-Geral de “manter sob estrito escrutínio a situação de segurança, política, humanitária e de direitos humanos em Serra Leoa”¹⁹². Para efeitos desta tese, o caso leonês sugere ao menos duas questões para análise.

A primeira delas refere-se ao tratamento dado pelo Conselho aos temas de DDHH durante a vigência do conflito. O Conselho assumiu, ao final, um papel decisivo para um encaminhamento positivo do conflito leonês do ponto de vista da promoção dos direitos humanos, a despeito de algumas inconsistências e da forma por vezes errática como o processo de paz evoluiria. Em junho de 1999, ao adotar a resolução 1245, o Conselho saudou a realização em Benin de tratativas de paz entre o Governo leonês e representantes da Frente Revolucionária Unida (RUF), nas quais estava representado por meio do Representante Especial do Secretário-Geral, Francis Okelo, e enfatizou “o forte compromisso da comunidade internacional em apoiar um acordo de paz sustentável”. Imagina-se qual terá sido a reação dos membros do Conselho ao receberem cópia do Acordo de Paz firmado em julho daquele ano em Lomé e que estabelecia, nos incisos de seu Artigo IX, que:

1. A fim de trazer paz duradoura a Serra Leoa, o Governo de Serra Leoa tomará as medidas jurídicas apropriadas para conceder perdão absoluto ao Cabo Foday Sankoh [líder da RUF];
2. Após a assinatura do presente Acordo, o Governo de Serra Leoa também concederá perdão absoluto e cancelamento de pena a todos os combatentes e colaboradores a respeito de qualquer coisa feita por eles na busca de seus objetivos, até o momento da assinatura do presente Acordo;
3. Para consolidar a paz e promover a causa da reconciliação nacional, o Governo de Serra Leoa garantirá que nenhuma ação oficial ou judicial será tomada contra qualquer membro da RUF/SL, ex-AFRC [grupo de ex-oficiais do Exército], ex-SLA [Exército de Serra Leoa] ou CDF [milícias] a respeito de qualquer coisa feita por ele na busca de seus objetivos como membros dessas organizações, desde março de 1991 até o momento da assinatura do presente Acordo (...) ¹⁹³.

¹⁹² Essa cláusula foi incorporada no PO 15 da resolução 1346, de 30.03.01; no PO 18 da resolução 1370, de 18.09.01; no PO 16 da resolução 1400, de 28.03.02; no PO 17 da resolução 1436, de 24.09.02; no PO 17 da resolução 1470, de 28.03.03; no PO 8 da resolução 1537, de 30.03.04; no PO 7 da resolução 1562, de 17.08.04; e no PO 9 da resolução 1610, de 30.06.05.

¹⁹³ A íntegra do Acordo de Lomé pode ser obtida no documento S/1999/777.

A linguagem adotada sobre essa matéria em Lomé era tal que o Representante Especial do Secretário-Geral, ao subscrever o Acordo, tomou a iniciativa de apensar unilateralmente uma nota pela qual fazia constar a interpretação das Nações Unidas de que o perdão não seria extensível a crimes contra a humanidade, crimes de genocídio, crimes de guerra e outras violações graves do direito internacional humanitário¹⁹⁴. John Hirsch cita, a propósito, um Representante Permanente junto à ONU, cujo nome preferiu não mencionar, para quem o Acordo de Lomé equivalia a “um trato com o Diabo”¹⁹⁵.

A concessão de perdão e o cancelamento da pena a todos os envolvidos no conflito, independentemente dos atos que tivessem cometido, chocavam-se frontalmente com o posicionamento assumido pelo Conselho sobre essa matéria apenas quatro meses antes, quando dedicou parte significativa da resolução 1231 a condenar “as atrocidades perpetradas pelos rebeldes contra a população civil de Serra Leoa” e a apelar “às autoridades cabíveis para investigar todas as alegações de violações [dos direitos humanos e do direito internacional humanitário] com vistas a levar os culpados à Justiça”¹⁹⁶. O texto do Acordo por certo não era de responsabilidade do CSNU: havia sido negociado diretamente entre o Presidente Kabbah e o líder rebelde Sankoh. O Conselho, na verdade, dispunha de instrumentos para, querendo, evitar vincular-se ao Acordo, na medida em que o compromisso que havia manifestado na resolução 1245 era com um acordo de paz que fosse sustentável. Esse adjetivo seguramente não se aplicaria ao caso, em vista dos traumas recentes e profundos que as violações de direitos humanos haviam deixado na população leonesa e que dificilmente seriam sanados por um perdão abrangente aos seus algozes. As evidências indicavam, pelo contrário, que Serra Leoa era tipicamente um dos casos em que a consideração da dimensão de DDHH seria um elemento central para um equacionamento duradouro do conflito.

O Conselho, no entanto, preferiu à época saudar a assinatura do Acordo de Lomé. Na resolução 1260, de agosto de 1999, chegou a instar as duas partes a assegurarem que os dispositivos do Acordo fossem

¹⁹⁴ Esse fato é recordado pelo Conselho no parágrafo preambular 5 da sua resolução 1315, de 14.08.00.

¹⁹⁵ Vide a página 527 de seu artigo “Sierra Leone”, publicado no livro “The UN Security Council: from thr cold war to the 21st century”, editado por David M. Malone.

¹⁹⁶ Essa menção encontra-se no parágrafo operativo 3 da resolução 1231, de 11.03.99.

plenamente implementados. As dificuldades políticas inerentes a reabrir um Acordo que talvez representasse a única opção viável para pôr fim à guerra e que, ademais, havia sido subscrito por quatro Chefes de Estado e duas outras altas autoridades dos países da região – inclusive os Presidentes Charles Taylor da Libéria e Obasanjo da Nigéria, diretamente envolvidos no conflito – são provavelmente as razões que preponderaram ao ser tomada a decisão¹⁹⁷.

Mas o apoio não foi dado de forma acrítica: na mesma resolução 1260, o Conselho voltaria a insistir na “urgente necessidade (...) de promover a responsabilização penal [‘accountability’] e o respeito aos direitos humanos em Serra Leoa” e chamava o Governo de Serra Leoa e a RUF a garantirem que a Comissão de Verdade e Reconciliação (TRC) fosse criada prontamente. A Comissão havia sido prevista no Artigo XXVI do Acordo de Lomé como “um foro para tanto as vítimas como os culpados de violações de direitos humanos contarem suas histórias e conseguirem um quadro claro do passado a fim de facilitar (...) uma reconciliação genuína”, foro esse que ainda deveria recomendar “medidas a serem tomadas para a reabilitação das vítimas de violações de direitos humanos”. A TRC foi estabelecida efetivamente recentemente em 2002; ela recolheria os depoimentos de mais de 8.000 pessoas e permitiria a elaboração de um relatório, publicado em 2004, com mais de cem páginas de recomendações para o aperfeiçoamento da situação dos direitos humanos no país. Mantendo-se fiel à letra do Acordo, porém, o trabalho da Comissão não deu margem à abertura de processos judiciais contra violadores de direitos humanos, uma vez que empreendeu a análise da responsabilidade pelas violações em função dos grupos sociais envolvidos e não de indivíduos.

O Acordo de Lomé não propiciou o fim da guerra. As razões para a continuação das hostilidades residem ao menos em parte nas deficiências do próprio texto do Acordo; os dispositivos referentes à repartição do poder haviam dado a Foday Sankoh, por exemplo, a presidência da Comissão para a Administração de Recursos Estratégicos (ou seja, de diamantes), decisão que John Hirsch equipararia à de “deixar a

¹⁹⁷ Além do Presidente Kabbah e do líder rebelde Sankoh, subscreveram o Acordo os Presidentes do Togo, de Burkina Faso, da Libéria e da Nigéria, o Ministro das Relações Exteriores de Gana e o Ministro de Estado de Cooperação Internacional de Côte d’Ivoire, bem como o Representante Especial do Secretário-Geral, o Secretário-Executivo da ECOWAS e os representantes da OUA e da Commonwealth.

raposa cuidar do galinheiro”¹⁹⁸. Registraram-se novas violações graves de direitos humanos, alimentadas possivelmente pelo sentimento de impunidade em relação às cometidas antes da assinatura do Acordo. O Conselho começou então a dar mostras de sua desconformidade com a evolução dos fatos, inclusive na área de direitos humanos. Em fevereiro de 2000, ao aprovar a resolução 1289, o Conselho passaria a enfatizar que as violações cometidas após a assinatura do Acordo de Lomé não estariam cobertas pelo perdão por ele concedido¹⁹⁹.

Quatro meses mais tarde, o Presidente Ahmad Tejan Kabbah enviaria carta ao Presidente do Conselho, na qual alegaria que a concessão de perdão não mais se sustentava em razão de a liderança da RUF ter “renegado” o Acordo de Lomé e retomado unilateralmente as hostilidades; em vista disso, solicitava a criação de um Tribunal Criminal Especial à semelhança dos estabelecidos previamente nos casos de Ruanda e da Iugoslávia. Operar-se-ia nesse momento um episódio pouco frequente de reversão da posição do Conselho, mediante a qual se atenderia parcialmente o pleito do Presidente Kabbah: na resolução 1315, de agosto de 2000, o Conselho reconheceria que, “nas circunstâncias particulares de Serra Leoa, um sistema crível de justiça e de responsabilização pelos crimes muito sérios lá cometidos terminaria a impunidade e contribuiria para o processo de reconciliação nacional e de restauração e manutenção da paz” e instruiria o Secretário-Geral a negociar um acordo com o Governo de Serra Leoa para criar uma corte especial independente, apta a julgar casos de crimes contra a humanidade, crimes de guerra e outras violações graves do direito internacional humanitário, bem como crimes previstos na legislação leonesa²⁰⁰.

A Corte Especial para Serra Leoa seria criada somente em janeiro de 2002, por acordo assinado pelas Nações Unidas com o Governo leonês, como solicitado pelo CSNU²⁰¹. O estatuto da Corte estabeleceu o início

¹⁹⁸ Vide a página 527 de seu artigo “Sierra Leone” no livro “The UN Security Council: from the cold war to the 21st century”, editado por Malone, David M.

¹⁹⁹ Essa citação advém do parágrafo operativo 5 da resolução 1289 de 07.02.00.

²⁰⁰ Vide o parágrafo preambular 7 e os parágrafos operativos 1 e 2 da resolução 1315, de 14.08.00.

²⁰¹ Produto jurídico híbrido, a Corte teria um caráter parcialmente nacional leonês, parcialmente internacional: três dos oito juízes foram apontados por Serra Leoa e os cinco restantes, pelo SGNU; o Promotor Especial, David Crane, nacional dos EUA, foi indicado pelo Secretário-Geral, ao passo que o Promotor Especial Adjunto, Desmond de Silva, cidadão de Sri Lanka, o foi pelo Governo leonês. O Secretário-Geral definira-a como “uma corte *sui generis* de jurisdição e composição mistas, baseada em tratado”. Vide o parágrafo 9 do relatório S/2000/915, de 04.10.00.

de sua jurisdição do ponto de vista temporal no dia 30.11.96, com isso reservando-se o direito de julgar todos os crimes que haviam sido objeto de perdão de acordo com o Acordo de Lomé. Em março de 2003, o Promotor Especial anunciaria o indiciamento de sete cidadãos leoneses, incluindo Foday Sankoh e três de seus companheiros na liderança da RUF, bem como Sam Hinga Norman, então Ministro do Interior de Serra Leoa, os quais foram mantidos em detenção até o julgamento. Em junho desse ano, seria indiciado Charles Taylor, que, sob pressão internacional, renunciaria à Presidência da Libéria e se exilaria na Nigéria dois meses depois. Charles Taylor seria finalmente entregue à Corte em março de 2006.

O Conselho posteriormente reconheceria o êxito da Corte Especial: em diversas ocasiões, expressaria “seu apreço pelo trabalho essencial da Corte Especial para Serra Leoa” e chamaria a atenção para “sua contribuição vital ao estabelecimento do estado de direito em Serra Leoa”²⁰². O fato de a Corte ter sido criada por acordo internacional – e não por resolução do Conselho – permitiu ao CSNU evitar críticas quanto à sua falta de competência institucional, à luz da Carta das Nações Unidas, para a criação de tribunais internacionais. A ONU manteria, no entanto, ao menos uma ambiguidade em sua relação com a Corte: apesar de ter sido criada por acordo com a ONU e receber o apoio do Conselho, ela teria de ser financiada por contribuições voluntárias a um “Trust Fund” – e não pelo orçamento regular das Nações Unidas. Em um momento em que a guerra na Serra Leoa estava praticamente superada e a atenção da comunidade internacional se desviava progressivamente para outros conflitos, essa decisão teve o efeito de manter os níveis de financiamento em valores inferiores ao mínimo necessário para o funcionamento adequado da Corte. Em março de 2004, por meio da resolução 1537, o Conselho revisaria parcialmente essa posição ao manifestar apoio ao pedido feito pelo SGNU à Assembleia Geral para que a ONU prestasse uma contribuição financeira à Corte, com base nos recursos de seu orçamento regular²⁰³.

²⁰² Vide a respeito o PP 9 da resolução 1562, de 17.09.04; o PP 5 da resolução 1610, de 30.06.05; o PP 7 da resolução 1620, de 31.08.05; o PP 9 da resolução 1688, de 16.06.06; e o PP 10 da resolução 1734, de 22.12.06. Manifestações semelhantes de apoio podem ser encontradas no PO 9 da resolução 1537, de 30.03.04, e no PP 9 da resolução 1793, de 31.12.07.

²⁰³ Vide a respeito o parágrafo 9 da resolução 1537, de 30.03.04.

A segunda questão diz respeito ao tratamento dado pelo Conselho aos temas de direitos humanos no período que se seguiu ao término do conflito em Serra Leoa. Uma vez realizadas com sucesso as eleições de maio de 2002, o Conselho manteve uma Missão de Paz no país até o final do período estudado a fim de contribuir para o atendimento das carências leonesas no processo de consolidação da paz. Ainda que com um pessoal reduzido em relação aos níveis de 2000 e 2001, a Missão de Assistência das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL) continuou ativa até dezembro de 2005. Seu mandato foi ajustado pela resolução 1562, de setembro de 2004, em função da nova realidade de disponibilidade de meios materiais, mas guardou, de forma coerente com o trabalho realizado até então, a tarefa de “monitorar, investigar, relatar e promover a observância dos direitos humanos”²⁰⁴. Em janeiro de 2006, a UNAMSIL foi substituída pelo Escritório Integrado das Nações Unidas em Serra Leoa (UNIOSIL), cujo propósito maior era dar continuidade ao apoio das Nações Unidas a Serra Leoa nas áreas de segurança e de desenvolvimento, em particular pelo fortalecimento das capacidades do Governo local. A resolução 1620, de agosto de 2005, havia definido o seu mandato em torno dessa premissa, com as seguintes tarefas:

- (a) assistir o Governo de Serra Leoa:
 - (i) no fortalecimento da capacidade das instituições do Estado para continuar a tratar das causas profundas do conflito, fornecer serviços básicos e acelerar o progresso para o cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio por meio da redução da pobreza e do crescimento econômico sustentável, inclusive por meio da criação de um marco geral que permita investimento privado e esforços sistemáticos para enfrentar o HIV/AIDS;
 - (ii) no desenvolvimento de um plano de ação nacional de direitos humanos e no estabelecimento de uma comissão nacional de direitos humanos;
 - (iii) no fortalecimento da capacidade da Comissão Eleitoral Nacional de conduzir um processo eleitoral livre, justo e confiável em 2007;
 - (iv) no fortalecimento da boa governança, da transparência e da responsabilidade de instituições públicas, inclusive por meio de medidas de combate à corrupção e da melhoria da administração fiscal;

²⁰⁴ Vide o parágrafo 2 da resolução 1562, de 17.09.04.

(v) no fortalecimento do estado de direito, inclusive por meio do desenvolvimento da independência e da capacidade do sistema judiciário e da capacidade da polícia e do sistema correcional; (...)

(vii) na promoção de uma cultura de paz, diálogo e participação em assuntos nacionais críticos por meio de um enfoque estratégico em relação à comunicação e à informação públicas, inclusive por meio da construção de uma rádio pública independente e capaz; (...)

(d) coordenar-se com a Corte Especial para Serra Leoa (...) ²⁰⁵.

Embora o Escritório Integrado ainda mantivesse a obrigação de relatar ao Conselho a evolução da situação de segurança no país e de coordenar-se com outras Missões das Nações Unidas e com organizações regionais da África Ocidental no combate a desafios transfronteiriços como o comércio ilegal de armas pequenas, não restava dúvida de que o centro de gravidade do mandato da Missão havia passado para atividades de cooperação nas áreas econômica, social e de direitos humanos. Se a tarefa central do UNIOSIL, na prática, parecia destinada a ser a coordenação das atividades da Secretaria e das agências especializadas da ONU nessas áreas, parece claro que a responsabilidade em última instância pelo sucesso do Escritório poderia ser confiada a outro órgão mais afeito a esses temas que não o Conselho. O próprio CSNU reconheceu em parte o valor da contribuição que outros órgãos poderiam prestar ao transmitir o caso leonês à Comissão para Consolidação da Paz em fins de 2006. Serra Leoa foi o segundo país a ingressar na agenda da Comissão; em dezembro de 2007, a CCP e o Governo leonês aprovaram o Marco de Cooperação para a Consolidação da Paz em Serra Leoa, cuja implementação chegou a ser saudada pelo CSNU ²⁰⁶.

Porém, em demonstração de uma tendência de não delegar à CCP todas as tarefas de consolidação da paz, o Conselho manteve afinal o interesse de acompanhar diretamente a situação no país, ainda que de forma paralela ao trabalho da Comissão: ao encerrar-se o mandato do UNIOSIL em setembro de 2008, ele foi imediatamente sucedido pelo Escritório Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz em Serra Leoa (UNIPSIL). O UNIPSIL foi concebido pelo SGNU como uma missão política, composta por cerca de 60 funcionários (dos quais

²⁰⁵ Vide o parágrafo 1º da resolução 1620, de 31.08.05.

²⁰⁶ Vide o parágrafo preambular 7 da resolução 1829, de 04.08.08.

apenas um seria assessor militar) e que se concentraria “na execução do processo de consolidação da paz, na mobilização do apoio dos doadores internacionais, no apoio ao trabalho do Fundo e da Comissão para a Consolidação da Paz e na realização de quaisquer tarefas residuais deixadas pela UNIOSIL”²⁰⁷. O mandato que lhe foi finalmente confiado pelo Conselho prevê, de toda forma, a tarefa de “monitorar e promover os direitos humanos, as instituições democráticas e o estado de direito”, além de instruir-lhe incorporar uma perspectiva de gênero em todas as suas atividades²⁰⁸.

3.1.2.5. Timor Leste

De modo geral, Timor Leste constitui um caso de pronunciado sucesso para as Nações Unidas, na medida em que um esforço diversificado, de longa duração e intensivo em recursos financeiros e em capital diplomático da ONU exerceu um papel central para que se alcançasse a independência do país e o avanço na consolidação das instituições do estado timorense. Entre 1999 e 2008, seis missões de paz, dotadas de mandatos fortemente distintos e por vezes coincidentes no tempo, revezaram-se no país²⁰⁹. O histórico dessas Missões suscita ao menos três tópicos de interesse acerca do tratamento dispensado pelo CSNU às questões de direitos humanos no caso timorense.

O primeiro diz respeito ao mandato da Missão das Nações Unidas no Timor Leste (UNAMET). Após a queda do Presidente Suharto, da Indonésia, seu sucessor, B. J. Habibie, dispôs-se, em 1999, a realizar um referendo em Timor Leste, no qual a população local seria chamada a decidir se aceitaria a oferta de Jacarta para que permanecesse como uma província indonésia sob um regime especial de autonomia ou então se preferiria a separação do país. Em face desse desdobramento, o CSNU, por meio da resolução 1246 (1999), criou a UNAMET, com o mandato de “organizar e realizar uma consulta popular (...) com base no voto direto, secreto e universal”, sem que lhe fosse confiada a tarefa de garantir a

²⁰⁷ Vide os parágrafos 61 e 63 do relatório S/2008/281, de 29.04.08.

²⁰⁸ Vide os parágrafos operativos 3 “b” e 8 da resolução 1829, de 04.08.08.

²⁰⁹ A saber, UNAMET (de junho a outubro de 1999), INTERFET (de setembro de 1999 a fevereiro de 2000), UNTAET (de outubro de 1999 a maio de 2002), UNMISSET (de maio de 2002 a maio de 2005), UNOTIL (de maio de 2005 a agosto de 2006) e UNMIT (de agosto de 2006 a pelo menos dezembro de 2008).

segurança para a realização da votação. A Missão cumpriu plenamente seu mandato, garantindo que o referendo se realizasse de maneira transparente e participativa no dia 3 de setembro daquele ano, a despeito dos atos de intimidação realizados por milícias pró-Indonésia até o dia da votação inclusive, no contexto de uma violenta campanha a favor da autonomia (ou seja, contra a independência). Os atos das milícias haviam levado, entre outras consequências, ao deslocamento interno de 60.000 pessoas até o final do mês de julho logo anterior (cifra expressiva para uma população total de apenas 1 milhão de habitantes). O referendo contou ao final com a expressiva participação de 98,6% dos eleitores inscritos e seu resultado foi uma nítida maioria de 78,5% a favor da independência.

Os atos que se seguiram à divulgação do resultado foram descritos por Michael G. Smith e Moreen Dee como “uma campanha sistemática de terror com a cumplicidade das forças de segurança da Indonésia”²¹⁰. Michael Doyle e Nicholas Sambanis sustentam que, nas três semanas seguintes ao referendo, 18.000 soldados de milícias pró-Indonésia teriam destruído 70% das casas, 77% dos hospitais e 95% das escolas de Timor Leste²¹¹. Mais de 200.000 pessoas ter-se-iam refugiado em Timor Oeste e 75% da população local haveria sido deslocada internamente.

O Conselho, na mesma resolução que estabeleceu a UNAMET, havia atribuído ao Governo da Indonésia a responsabilidade pela manutenção da segurança no Timor Leste. Hoje um olhar retrospectivo sobre esse episódio provavelmente faria a decisão do Conselho de não incumbir a Missão de cuidar dos temas de segurança parecer injustificavelmente ingênua, à luz do fato de que o maior responsável pelas garantias para a boa condução do referendo de independência seriam as forças de segurança da mesma potência que havia invadido e ocupado o Timor Leste em 1975. A história mostra, contudo, que o risco foi assumido conscientemente pelos membros do Conselho e que, se erro houve, foi só quanto às dimensões da violência que se verificaria. A *rationale* da decisão do CSNU estava no objetivo de procurar, acima de tudo, assegurar a efetiva realização do referendo, valendo-se da cooperação do Presidente Habibie. Ele próprio, de quem havia partido a proposta, não estava disposto a aceitar atrasos na data de sua realização, nem, sobretudo,

²¹⁰ Vide as páginas 406 e 407 do livro “Twenty-First-Century Peace Operations”.

²¹¹ Vide as páginas 247 e 248 de seu livro “Making War & Building Peace: United Nations peace operations”.

a permitir o ingresso de tropas de manutenção da paz em território timorense. Michael Smith e Moreen Dee relatam que o Conselho, com o apoio de terceiros países interessados no tema como Portugal, Japão e Austrália, optou por aceitar as condições propostas por Habibie a fim de aproveitar a janela de oportunidade que se abria para tentar resolver em definitivo a questão de Timor Leste²¹². Independentemente do juízo que se fizer a respeito de qual teria sido a melhor solução nessas circunstâncias, trata-se de mais um caso em que as considerações de caráter político e as de direitos humanos eram divergentes, tendo prevalecido as primeiras, desta vez com um custo elevado para a população civil.

O segundo tópico relaciona-se com a apuração dos atos de violência que se seguiram à divulgação do resultado do referendo. Em 15 de setembro, o Conselho aprovaria a resolução 1264, na qual expressaria preocupação com relatos de “violações sistemáticas, generalizadas e flagrantes do direito internacional humanitário e dos direitos humanos” no Timor Leste e sublinhava que os culpados por elas deveriam ser responsabilizados individualmente. Paralelamente, a Comissão de Direitos Humanos do ECOSOC solicitara ao Secretário-Geral o estabelecimento de uma Comissão Internacional de Inquérito sobre a matéria; a Comissão concluiu seus trabalhos, divulgando um relatório em janeiro de 2000 no qual propunha a criação de um Tribunal Internacional para o Timor Leste. Em 31 de janeiro, o SGNU transmitiu oficialmente ao conhecimento dos membros do Conselho o relatório da Comissão Internacional de Inquérito. A reação do CSNU a respeito veio a público 21 dias mais tarde: por meio da carta S/2000/137, dirigida ao Secretário-Geral pelo então Presidente de turno do Conselho, o Embaixador Arnoldo Manuel Listre (Argentina), o Conselho manifestou preferir aceitar a oferta do Governo da Indonésia de processar os culpados pelos atos de violência a criar um Tribunal Internacional para o caso. A carta ainda encoraja a Indonésia a “abrir um processo legal expedito, abrangente, efetivo e transparente, em conformidade com os padrões internacionais de justiça” e define o papel a ser desempenhado pelas Nações Unidas nesse processo como sendo o de prestação de assistência ao Governo indonésio, caso houvesse demanda de sua parte.

A motivação política subjacente a essa comunicação não parece difícil de discernir: o Conselho precisava garantir um nível mínimo

²¹² Vide a página 408 do livro “Twenty-First-Century Peace Operations”.

de cooperação da Indonésia para a continuidade dos trabalhos de consolidação institucional no Timor Leste (sobretudo após a intervenção armada levada a cabo pela INTERFET até poucos dias antes) e não era do interesse do CSNU elevar exageradamente o número de Tribunais Criminais Especiais. Chama a atenção, no entanto, que essas razões tenham sido suficientes para pôr de lado o clamor internacional, que o próprio Conselho havia reconhecido em resolução poucos meses antes, pela responsabilização penal dos culpados pelas violações maciças de direitos humanos ocorridas. Confiar em que as milícias seriam processadas adequadamente pela Justiça da Indonésia, país que ocupava o Timor Leste há 25 anos e cujas forças de segurança (segundo todos os indícios) tinham sido cúmplices dos ataques, era um contrassenso que tinha o potencial de reduzir a credibilidade do CSNU perante a opinião pública internacional. Não surpreende que uma reação a essa postura tenha partido do interior do próprio sistema onusiano: a Autoridade Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET) criaria em 2001, com base no mandato que recebera do Conselho, um Painel Especial para a Investigação de Crimes Sérios no Distrito de Díli, painel esse que viria a indiciar, até 2006, 117 pessoas por crimes contra a humanidade, oito dos quais cidadãos indonésios. O Governo indonésio teria resistido a cooperar com essas investigações²¹³.

Os exemplos de preponderância das considerações de segurança sobre as de direitos humanos no tratamento que o Conselho dá à situação em Timor Leste não se limitariam, de todo modo, aos dois *supra* mencionados. Em 11.02.08, por exemplo, um grupo armado comandado por um ex-comandante da polícia militar realizou um ataque ao Presidente Ramos-Horta e ao Primeiro-Ministro Xanana Gusmão. Em resposta, o Conselho de Ministros criou um Comando Conjunto da Polícia Nacional e das Forças de Defesa para a busca dos responsáveis pelo ataque. Ainda que a criação do Comando Conjunto tenha seguido estritamente a legislação timorense, a sua atuação suscitou diversas críticas. A UNMIT recebeu relatos de casos de maus tratos, uso excessivo da força, ameaças de morte, detenções ilegais, invasões ilegais de domicílio e abuso de autoridade alegadamente cometidos pelos membros do Comando – e transmitiu-os às autoridades timorenses. Segundo o SGNU, mesmo

²¹³ A informação é de Michael Doyle e Nicholas Sambanis Vide a página 255 de seu livro “Making War & Building Peace: United Nations peace operations”.

quando os violadores foram identificados pelo Governo, receberam apenas reprimenda verbal. A reação do Conselho a essas informações foi tibia: referindo-se indiretamente a esse episódio, limitou-se a reafirmar “a importância da revisão e reforma do setor de segurança em Timor Leste, em particular a necessidade de assegurar uma clara separação das responsabilidades e dos papéis de segurança interna e externa entre a polícia nacional e os militares”²¹⁴.

O terceiro tópico refere-se ao mandato da UNTAET. Uma vez concluída a tarefa da INTERFET de restaurar a ordem e a segurança em Timor Leste, o Conselho direcionou sua atenção à criação das condições institucionais e de infraestrutura necessárias para que os timorenses pudessem assumir a administração de seu território quando se declarassem independentes. A importância de enfrentar as imensas e complexas carências dos setores público e privado em Timor Leste induziu o CSNU a definir a extensão do mandato da Autoridade Provisória de maneira incomumente ampla. Mediante os parágrafos operativos 1º e 4º de sua resolução 1272, de outubro de 1999, o Conselho encarregaria a UNTAET de “exercer todas as funções legislativas e executivas, inclusive a administração da Justiça” e autorizá-la-ia “a tomar todas as medidas necessárias para o cumprimento de seu mandato”²¹⁵. A amplitude dos poderes da UNTAET seria confirmada pelo endosso do CSNU na mesma resolução à proposta apresentada pelo Secretário-Geral de lista com os 14 objetivos principais da Missão²¹⁶, entre os quais se incluíam:

2. Facilitar a reabilitação e reconstrução emergencial de serviços e da infraestrutura;
3. Administrar o território de Timor Leste e criar as bases para a boa governança;

²¹⁴ Vide o parágrafo 27 do relatório S/2008/501, de 29.07.08 e o parágrafo 4 da declaração presidencial constante do documento S/PRST/2008/29, de 19.08.08.

²¹⁵ A UNTAET tinha três componentes, tais como definidos no PO 3 da resolução 1272: a) administração pública e governo; b) assistência humanitária e c) militar. Os chefes de cada componente respondiam todos ao Representante Especial do Secretário-Geral, cargo esse que seria ocupado pelo brasileiro Sérgio Vieira de Mello até o final do mandato da Missão. A postura adotada por Vieira de Mello ao longo de sua gestão foi a de contrabalançar a extensão de seu mandato mediante o compartilhamento progressivo das tarefas de administração com lideranças timorenses. Já em dezembro de 1999, por exemplo, seria formado um Conselho Nacional Consultivo, com representação de todos os partidos políticos locais. Como as Missões anteriores, a UNTAET também se revestiu de sucesso, na medida em que permitiu que se completasse pacificamente a transição para a declaração de independência em maio de 2002, precedida pela adoção de um texto constitucional e pela eleição do primeiro Presidente.

²¹⁶ Constantes da parte IV do relatório S/1999/1024, de 04.10.99.

4. Desenvolver mecanismos de diálogo nos âmbitos nacional e local;
5. Assistir os timorenses na elaboração de uma Constituição;
6. Organizar e realizar eleições, e construir a capacidade institucional para conduzir processos eleitorais; (...)
8. Criar instituições não discriminatórias e imparciais, particularmente no campo do Judiciário e da polícia, a fim de assegurar o estabelecimento e a manutenção do estado de direito e a promoção e proteção dos direitos humanos;
9. Promover a recuperação e o desenvolvimento econômico e social, inclusive nos campos da educação e da saúde; (...)
11. Desenvolver instituições administrativas que sejam responsáveis, transparentes e eficientes;
12. Facilitar o fortalecimento e desenvolvimento da sociedade civil, inclusive da mídia; (...)
14. Criar condições de estabilidade através da manutenção da paz e da segurança, inclusive por meio de programas de desarmamento, desmobilização e reintegração, como for necessário.

Para Michael Smith e Moreen Dee, “as responsabilidades da UNTAET ultrapassaram as de todas as missões anteriores da ONU, inclusive aquelas nas quais as Nações Unidas haviam ganhado experiência em deveres administrativos e de transição, em lugares como Namíbia, Camboja, Eslavônia Oriental e Kosovo”²¹⁷. Na mesma linha de pensamento, Michael Doyle e Nicholas Sambanis comentam que “a ONU provavelmente adquiriu autoridade demais, um erro muito raro”²¹⁸. O grau da concentração de poderes fica mais claro numa analogia com os sistemas constitucionais nacionais de nossos tempos: o mandato da UNTAET excedia os poderes administrativos normalmente atribuídos ao Poder Executivo em democracias liberais ocidentais. Essa conformação do mandato da UNTAET faz analistas considerarem o caso de Timor Leste, junto com o de Kosovo, como marcos de abertura de uma terceira geração de Missões de Paz.

A questão do mandato da UNTAET assume relevância para esta tese por evidenciar o grau de expansão a que chegou em determinados contextos históricos o rol de competências do próprio CSNU. Ao

²¹⁷ Vide a página 422 do livro “Twenty-First-Century Peace Operation”.

²¹⁸ Vide a página 256 do livro “Making War & Building Peace: United Nations peace operations”.

permitir-se definir o mandato da UNTAET nos termos que lhe foram dados, e como representava o único órgão ao qual o Representante Especial se reportava, o Conselho chamou a si, por intermédio da Autoridade Transitória, o controle em última instância da maioria das dimensões da vida em sociedade no Timor Leste. Essa questão ganha maior importância uma vez que o caso timorense pode ser invocado no futuro como precedente para o tratamento de situações similares. A visão de segurança coletiva que fundamenta a intervenção do CSNU no Timor Leste distingue-se por apresentar, pelo menos, duas novas premissas: a) o Conselho reserva-se o direito de tratar em princípio de qualquer questão em particular da vida em sociedade (inclusive o fortalecimento da sociedade civil e da mídia), por mais intrusiva que pareça ser; e b) o Conselho reserva-se o direito de tratar em princípio de qualquer conjunto de questões da vida em sociedade (incluindo os conjuntos de temas referentes à justiça e à administração do território), por mais abrangente que seja.

3.2. Casos impulsionados pela Secretaria

Os casos tratados abaixo comprovam o quanto se encontrava enraizada no trabalho da Secretaria a concepção, cara ao Secretário-Geral Kofi Annan, da inter-relação estreita entre temas de direitos humanos e segurança internacional. Em três desses casos, o Conselho havia feito menção não mais do que marginal à temática de direitos humanos em suas decisões; ao abordar a situação no Nepal, além disso, o CSNU não faria referência nem sequer indireta ao tema. Em resposta, a Secretaria interpretou o mandato que havia recebido do Conselho de forma a fazê-lo abranger as questões de direitos humanos em três dos casos analisados abaixo; de forma igualmente curiosa, a Secretaria, ao negociar com o Governo do Chade uma minuta de mandato de missão de paz, lograria incorporar a ela itens de direitos humanos que seriam eventualmente aprovados pelo CSNU em resolução. Todos esses passos foram dados de maneira pública e informados ao Conselho. O CSNU participou do processo de inclusão de temas de direitos humanos em cada um desses casos na medida em que deu à Secretaria seu assentimento, explícito ou tácito. A liderança desse processo, no entanto, permaneceu com a Secretaria ao longo de todo o período estudado.

3.2.1. *Chade*

A história do Chade desde sua independência em 1960 é composta fundamentalmente por longos períodos de guerra civil. Michael Doyle e Nicholas Sambanis relatam que, nos 32 anos cobertos pelo período de 1965 a 1997, o país conheceu intervalos de paz apenas em 1979/80 e em 1994²¹⁹. O ingresso do Chade na agenda do Conselho, no entanto, ocorreu somente em 2007, dez anos após o término dos conflitos. A razão para o incremento do interesse multilateral no país foram problemas verificados ao longo de sua fronteira leste, com o Sudão – mais especificamente com a região de Darfur. As raízes dessas tensões de fronteira seriam políticas e abrangeriam dois conjuntos de problemas. Por um lado, militares chadianos de alta hierarquia que se juntaram a grupos rebeldes teriam lançado, em 2006, de território sudanês, ataques contra o exército nacional do Chade²²⁰. Esse problema foi exacerbado pelo fato de que, segundo relatos disponíveis, rebeldes chadianos se teriam aproximado de grupos rebeldes da República Centro-Africana (RCA) e obtido deles apoio para utilizar a região nordeste do país como base e rota alternativa de ataque ao Chade. Por outro, milícias “janjaweed” baseadas no sul do Sudão teriam atacado o Chade e pilhado cidades no segundo semestre de 2006; alega-se, além disso, que grupos rebeldes sudaneses estariam recrutando soldados nos campos de refugiados situados no lado chadiano da fronteira. O Sudão e o Chade assinaram em julho de 2006 acordos para estabelecer um mecanismo conjunto de monitoramento da situação na fronteira, os quais, contudo, não foram implementados. Isso levou as relações entre os dois Governos a deteriorarem-se ao ponto de o Chade declarar-se em “estado de guerra” com o Sudão em novembro daquele ano, quando acusou as autoridades de Cartum de apoiarem os rebeldes.

O Governo de N’Djamena, no mesmo mês de novembro de 2006, enviou nota verbal às Nações Unidas na qual solicitava o envio de uma força civil internacional de tamanho limitado, para assegurar a segurança dos campos de refugiados próximos à fronteira e “garantir

²¹⁹ Vide a página 76 de seu livro “Making War & Building Peace: United Nations peace operations”.

²²⁰ O relatório S/2006/1019, apresentado pelo Secretário-Geral ao CSNU em 22.12.06, dá a entender que os militares chadianos se teriam juntado à oposição política armada em protesto à aprovação de uma emenda constitucional que permitia a reeleição do Presidente Idriss Déby Itno por um terceiro mandato consecutivo.

sua neutralidade”. Após longas negociações da Secretaria da ONU com o Governo do Chade e da República Centro-Africana²²¹, o Conselho terminou adotando, em setembro de 2007, a resolução 1778, que estabelecia, nesses dois países e com o consentimento de ambos, uma missão civil multidimensional “para ajudar a criar as condições de segurança necessárias a um retorno voluntário, seguro e sustentável dos refugiados e deslocados internos”. A mesma resolução, invocando o Capítulo VII da Carta, permitia à União Europeia enviar efetivos militares às regiões envolvidas no Chade e na RCA, efetivos esses que estariam voltados a apoiar a execução do mandato da missão multidimensional e autorizados a “tomar todas as medidas necessárias” para ajudar a proteger a população civil e para facilitar a entrega de ajuda humanitária. Dessa maneira nasciam simultaneamente a Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade (MINURCAT) e a assim chamada “Operação da União Europeia”.

De interesse para esta tese é a criação da MINURCAT. Missão fundada em temas de segurança mas também humanitários, estabelecida com o objetivo último de evitar a regionalização do conflito em Darfur, a MINURCAT exercia as tarefas de:

- (...) e) contribuir para o monitoramento e a promoção e proteção dos direitos humanos, com particular atenção à violência sexual e de gênero, e recomendar ações às autoridades competentes com vistas a combater a impunidade;
- f) apoiar, dentro de suas possibilidades, os esforços voltados ao fortalecimento da capacidade do Governo e da sociedade civil do Chade e da República Centro-Africana, por meio do treinamento em normas internacionais de direitos humanos, e os esforços para pôr fim ao recrutamento e uso de crianças por grupos armados;
- g) assistir o Governo do Chade e, não obstante o mandato do BONUCA, o da República Centro-Africana na promoção do estado de direito, inclusive mediante apoio a um Judiciário independente e ao fortalecimento do sistema jurídico, em estreita coordenação com as agências das Nações Unidas.

Os itens referentes a direitos humanos constituem, em termos numéricos, quase metade do mandato da Missão (3 do total de 8 itens).

²²¹ As negociações estenderam-se devido à resistência do Presidente chadiano de aceitar a incorporação de um componente militar à Missão, tal como proposto pela Secretaria. Vide o relatório S/2007/488, de 10.08.07.

Curioso é que nenhuma informação disponível indica que o Governo chadiano tenha solicitado cooperação na área de direitos humanos. Pelo contrário: o relatório S/2007/488, que o Secretário-Geral apresentou ao CSNU em agosto de 2007, dá a entender que a inclusão de itens relativos a direitos humanos teria sido proposta e negociada pela Secretaria da ONU. A conformação final do mandato da MINURCAT, de qualquer forma, apresenta um grau de heterogeneidade que é difícil deixar de observar: os itens referentes a direitos humanos, dedicados de modo geral ao atendimento de deficiências estruturais dos Estados chadiano e centro-africano, guardam escassa ou mesmo nenhuma relação com o tratamento da situação humanitária e de segurança nas fronteiras do Chade com o Sudão e a República Centro-Africana, que dera origem à solicitação de envio de força internacional. Na verdade, os itens do mandato da Missão relativos a direitos humanos e às tensões na fronteira remetem a problemas distintos. É certo que os Governos envolvidos manifestaram seu assentimento à proposta final de mandato e que países com carências profundas como o Chade e a RCA podem beneficiar-se da assistência prestada pelas Nações Unidas em matéria de DDHH. Mas é inegável que os termos nos quais foi estabelecida a MINURCAT surgem aos olhos do leitor como uma evidência de que o tratamento das questões de direitos humanos se enraizou na prática do Conselho e, (ao menos neste caso) com ênfase ainda maior, da Secretaria, a ponto de serem incluídas mesmo em contextos que lhes são alheios.

Na fase de implementação do mandato, a aparente natureza dual da Missão confirmou-se. Em um momento em que a situação de segurança se agravava no país, tendo grupos armados atacado o Governo chadiano em fevereiro e junho de 2008, a MINURCAT relatava, entre outros, ter executado atividades voltadas à reintegração de ex-presidiárias à sociedade²²² e à elaboração de uma estratégia integrada para harmonizar mecanismos formais e tradicionais de justiça e melhorar a infraestrutura das prisões²²³.

²²² Vide o parágrafo 37 do relatório S/2008/444, de 08.07.08.

²²³ Vide o parágrafo 32 do relatório S/2008/215, de 01.04.08.

3.2.2. Geórgia

Dando seguimento ao processo iniciado com a declaração de independência de abril de 1991, o Governo da Geórgia anunciou em janeiro de 1992 que os dispositivos da Constituição do período soviético não mais se aplicavam ao país, gesto que foi interpretado pela população abkhaz como a derrogação do *status* de autonomia de que gozava sob a União Soviética. A resposta abkhaz veio em 23 de julho do mesmo ano, ao declarar a região independente da Geórgia; sua declaração, contudo, não foi reconhecida pela comunidade internacional. Em agosto ainda de 1992, o Governo georgiano, com o objetivo alegado de restabelecer a ordem, enviou 3.000 soldados à região, que foram recebidos sem resistência armada. Um mês após, no entanto, paramilitares abkhazes lançaram uma ofensiva que afastaria as forças georgianas da maior parte da região. Ao final do ano, os rebeldes controlavam a maior parte da Abkhazia a noroeste da cidade de Sukhumi. Em setembro de 1993, um novo ataque abkhaz quebraria o cessar-fogo acertado dois meses antes e capturaria Sukhumi e, logo após, o resto da região. Ao final do conflito, a quase totalidade da população de origem étnica georgiana (entre 200.000 e 240.000 pessoas, que representavam cerca de 45% da população total da região) havia partido da Abkhazia em busca de refúgio.

Em agosto de 1993, o Conselho cria a Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia (UNOMIG), por meio da resolução 858, com o mandato de verificar o cumprimento do acordo de cessar-fogo assinado em 27 de julho daquele ano, de investigar relatos de violações do cessar-fogo e de tentar resolvê-los com as partes envolvidas. Em vista das dificuldades para alcançar uma solução política ao conflito, em particular para atingir consenso entre as partes em torno de uma proposta de *status* da Abkhazia que respeite a integridade territorial da Geórgia, o mandato da UNOMIG foi renovado sucessivamente, por períodos sempre de seis meses, até pelo menos o final do período estudado em 2008.

Apesar de ser uma missão política especial enfocada no monitoramento do acordo de cessar-fogo, o acompanhamento do conflito levou a UNOMIG a incorporar na prática o tratamento de questões de direitos humanos. O CSNU, em janeiro de 2000²²⁴, reveria implicitamente o mandato da UNOMIG ao apoiar “os esforços do Secretário-Geral para

²²⁴ Vide o parágrafo operativo 7 da resolução 1287, de 31.01.00.

encontrar maneiras de melhorar a observância [dos direitos humanos] como parte integral do trabalho para alcançar uma solução política abrangente”. Ao final do período estudado, a UNOMIG contava com um Escritório de Direitos Humanos em Sukhumi, assistido pelo EACDH; o próprio Conselho, além disso, lançou, em diversas de suas resoluções entre 2001 e 2006, apelos para o lado abkhaz autorizar a abertura de filial do Escritório na cidade de Gali.

A razão para essa evolução reside em uma questão chave do conflito: a questão dos refugiados. A Abkhazia não apenas é uma região escassamente povoada (teria, ao final de 2008, cerca de 250.000 habitantes), mas é, acima de tudo, uma terra de minorias. O jornalista Thomas de Waal observa que apenas 17% da população local era de origem étnica abkhaz quando do início do conflito, em contraste com os 45% de origem georgiana na região na mesma época²²⁵. A busca de refúgio da quase totalidade da população de origem georgiana em regiões vizinhas causou uma mudança profunda do quadro demográfico, o que se traduziu, no campo político, na consolidação do poder da liderança abkhaz na região. Para o lado abkhaz, aceitar o retorno dos refugiados de etnia georgiana – ou ao menos da totalidade deles – poderia ter o efeito de comprometer o projeto de independência em relação à Geórgia. O Conselho, contudo, adotou postura de defesa assertiva do retorno: quase todas as resoluções do CSNU sobre a Geórgia reafirmavam “a inaceitabilidade das mudanças demográficas resultantes do conflito e o direito imprescritível de todos os refugiados e deslocados internos afetados pelo conflito de retornarem a seus lares em condições de segurança”²²⁶. A resolução 1781, de outubro de 2007, chegava ao detalhe de reafirmar, em seu parágrafo operativo 15, “a importância do retorno [de todos os refugiados e deslocados internos] a seus lares e propriedades e de que os direitos de propriedade individual não sejam afetados pelo fato de que os proprietários tiveram de fugir durante o conflito e de que os direitos

²²⁵ Vide seu artigo “Abkhazia-Georgia, Kosovo-Serbia: parallel worlds?”, publicado na página http://www.opendemocracy.net/democracy-caucasus/abkhazia_serbia_3787.jsp da internet em 08.02.06.

²²⁶ Vide essa citação, por exemplo, no art. 8º da resolução 1287, de 31.01.00. Observe-se que a postura do Conselho sofreu oscilações tópicas em momentos determinados, como quando, ao adotar a resolução 1666 em 31.03.06, o Conselho preferiu apelar “à liderança abkhaz para que trate seriamente a necessidade de um retorno digno dos deslocados internos e dos refugiados”, sem retomar o argumento de que eles teriam um direito de retorno. Vide, a propósito, o parágrafo operativo 7 da resolução 1666.

de residência e a identidade desses proprietários sejam respeitados”. Os aspectos específicos tratados pelo Conselho diziam respeito aos problemas enfrentados pelos 40.000 a 60.000 refugiados de origem georgiana que haviam regressado de maneira voluntária à Abkhazia, mais particularmente ao distrito de Gali, a partir de 1998 – e que, segundo os relatos disponíveis, eram tratados de forma discriminatória. Disso advém também a importância atribuída pelo CSNU à abertura de uma filial do Escritório de Direitos Humanos em Gali.

A relevância assumida pela questão dos refugiados fez com que a UNOMIG estreitasse a coordenação com o Alto Comissariado para Refugiados nas questões relativas ao retorno e ainda requeresse ao Escritório de Direitos Humanos em Sukhumi que acompanhasse todos os aspectos relevantes do processo de reinserção dos regressados na sociedade local. Em decorrência disso, o SGNU tem informado o CSNU constantemente da evolução de questões correlacionadas, como detenções arbitrárias e desaparecimentos de indivíduos de origem georgiana; violações do princípio do devido processo legal em causas legais que os envolvam; maus tratos a detentos e mesmo a política de línguas (os professores primários em Gali não estavam autorizados a dar aula em georgiano para a população regressada).

3.2.3. *Nepal*

A decisão do Partido Comunista do Nepal (Maoísta) – PCN(M) – de partir para a insurgência armada em 1996 deu início a um longo período de instabilidade no país. A escalada do conflito teve como principal implicação a crescente centralização de poderes em torno da figura do Rei. Em 2002, o Parlamento nepalês foi suspenso e o Primeiro-Ministro demitido; a partir de outubro daquele ano, o Rei Gyanendra governaria por intermédio de Primeiros-Ministros por ele indicados. Em 1º de fevereiro de 2005, o Rei destituiu o Primeiro-Ministro e todo o gabinete, chamando para si o controle direto do Poder Executivo e adotando políticas fortemente repressivas em relação à imprensa e aos partidos políticos locais. A rejeição ao autoritarismo real teria o efeito de unir as principais forças políticas e sociais do país em torno do objetivo comum de restauração da democracia. Em novembro desse mesmo ano, a Aliança de Sete Partidos (composta por partidos do *establishment*

político) e o Partido Comunista do Nepal (Maoísta) firmaram um memorando de entendimento pelo qual se comprometiam a retomar o sistema democrático, pondo fim à “monarquia autocrática”. Entre os pontos centrais do memorando estava o compromisso assumido pelo PCN(M) com o respeito às liberdades civis e à democracia pluripartidária e, de parte da Aliança, o endosso a um antigo pleito do Partido Comunista de convocar uma Assembleia Constituinte para definir a forma de Governo do país. O novo cenário político possibilitou a convocação, em abril de 2006, de protestos que contaram com ampla participação popular, levando ao término da administração direta pelo Rei e à reabertura do Parlamento. Em 21 de novembro desse ano, a Aliança e o PCN(M) assinaram o Acordo Abrangente de Paz, que declararia fim à guerra civil. Todas as partes concordaram então com a eleição de uma Assembleia Constituinte para fundar as bases de um sistema democrático inclusivo no país; permaneciam altas, contudo, as desconfianças entre os grupos marginalizados quanto às chances de o sistema eleitoral vigente permitir-lhes níveis adequados de representação.

É nesse contexto de distensão que o Primeiro-Ministro do Nepal e o Presidente do Partido Comunista Nepalês (Maoísta) enviaram ao Secretário-Geral Kofi Annan, em 9 de agosto de 2006, cartas separadas, mas de teor idêntico, nas quais ambos solicitaram a cooperação das Nações Unidas para a continuidade do processo de paz, mais especificamente para a criação de um ambiente favorável às eleições para a Assembleia Constituinte²²⁷. A resposta do Conselho viria em janeiro de 2007 com a aprovação da resolução 1740, mediante a qual se criava a Missão das Nações Unidas no Nepal (UNMIN). O Conselho acordara em enviar uma missão política especial, sem componente militar e de composição reduzida, com o mandato centrado no monitoramento das armas e do pessoal armado das partes no conflito, bem como no assessoramento à realização das eleições para a Assembleia Constituinte. A UNMIN manteve-se atuante até o final do período estudado.

A UNMIN representa um caso atípico de missão onusiana. Trata-se, em primeiro lugar, de uma situação nacional que entrou para a agenda

²²⁷ O pedido seria reiterado em carta do Ministro das Relações Exteriores nepalês ao SGNU, datada de 16 de novembro daquele ano. O conteúdo das três cartas pode ser obtido no documento S/2006/920.

do Conselho quando o acordo de paz já estava assinado e a ameaça à paz e à segurança, se não estava resolvida em definitivo, ao menos havia sido significativamente minorada. O CSNU fora envolvido no processo quando as tarefas pendentes diziam respeito primordialmente à consolidação de um novo sistema institucional, tarefas essas mais afins em princípio ao mandato de outros órgãos, como a Comissão para a Consolidação da Paz. A aparente razão pela qual foi dirigida ao CSNU a solicitação de cooperação que o Governo nepalês e o PCN(M) haviam enviado ao Secretário-Geral foi o fato de que uma das formas de cooperação requeridas pelas partes era o monitoramento de armas, o que envolvia a participação de observadores militares.

A segunda evidência de atipicidade da UNMIN é o seu mandato. Tanto as autoridades governamentais como o Presidente do PCN(M) haviam requerido expressamente em suas cartas ao SGNU que a assistência a ser prestada pelas Nações Unidas abrangesse a continuidade dos esforços de monitoramento da situação de direitos humanos no país, trabalho esse que estava sendo conduzido pelo escritório de representação no Nepal do Alto Comissariado para os Direitos Humanos desde maio de 2005. Essa solicitação havia sido enfaticamente endossada pelo SGNU na proposta de mandato para a Missão que apresentou à consideração do Conselho em janeiro de 2007. O CSNU, entretanto, contrariando diversos antecedentes de sua própria atuação nessa área, resolveu não incorporar itens de direitos humanos no mandato da UNMIN. Para todos os efeitos práticos, a decisão do Conselho não implicou a desassistência total da solicitação nepalesa, uma vez que a representação do EACDH no Nepal permaneceu ativa no país, em função da renovação em 2007 do acordo bilateral que havia sido assinado com o Governo nepalês em 2005 nessa matéria. O Representante Especial do Secretário-Geral que chefiava a UNMIN manteve a coordenação com o escritório do Alto Comissariado e informava o CSNU dos progressos alcançados por esse último. As únicas consequências práticas dessa decisão do Conselho de Segurança talvez tenham sido a manutenção da independência funcional do escritório do EACDH em Kathmandu (o qual continuava a reportar-se ao CDH) e o fato de as despesas de funcionamento do escritório continuarem a ser cobertas por contribuições voluntárias – e não pelo orçamento da ONU.

O ponto de maior interesse do caso nepalês para esta tese reside em que a UNMIN representa uma exceção que confirma a regra. A despeito

dos elementos atípicos mencionados *supra* e, em particular, da decisão do Conselho de não atribuir à Missão tarefas na área de direitos humanos, a UNMIN executou o mandato que lhe foi aprovado com base em uma interpretação tal que lhe permitia tratar de questões de DDHH sem chamá-las pelo nome. Isso deve-se à natureza dos desafios enfrentados no Nepal e das circunstâncias em que se encontrava seu processo de paz e não deixa de ser uma comprovação de que, em ao menos alguns dos conflitos com que tem tratado contemporaneamente o CSNU, a dimensão de direitos humanos é, de fato, parte integrante da equação política e de segurança. São dois os casos nesse sentido.

O primeiro refere-se ao mandato para prestar “apoio técnico para o planejamento, a preparação e a condução da eleição de uma Assembleia Constituinte em um ambiente livre e justo, em consulta com as partes” (art. 1º, inciso d, da resolução 1740). A atividade de monitoramento de eleições possui intrinsecamente uma dimensão de direitos humanos, uma vez que sua realização assegura, mesmo que de maneira indireta, o cumprimento do Artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no seu trecho que reconhece o princípio da vontade do povo como o fundamento da autoridade do Governo²²⁸. A própria UNMIN reconheceu implicitamente a dimensão de direitos humanos de seu mandato nessa área ao informar o CSNU de que sua equipe de monitoramento eleitoral procedeu, em junho de 2007, a uma análise do sistema eleitoral nepalês à luz das exigências feitas no Artigo 25 do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos. De forma mais específica, no entanto, a dimensão de DDHH evidenciava-se, segundo o SGNU²²⁹, em que um dos aspectos mais sensíveis das tarefas de monitoramento eleitoral no Nepal era o apoio a ser prestado para garantir níveis adequados de participação dos grupos historicamente marginalizados, como as mulheres, os Madhesis (povos que não viviam na montanha), os Dalits (párias) e os Janjatis (indígenas).

O segundo caso relaciona-se curiosamente ao mandato para “assistir no monitoramento dos acordos de cessar-fogo” (art. 1º, inciso c, da resolução 1740). Para cumprimento dessa tarefa, a UNMIN estabeleceu

²²⁸ O inciso 3 do Artigo 21 da Declaração Universal tem a seguinte redação: “a vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizarem-se periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto”.

²²⁹ Vide, a respeito, a página 9 do relatório S/2007/7, de 09.01.07.

internamente uma unidade responsável pela assistência nas funções não militares de monitoramento dos acordos, intitulada Escritório de assuntos civis. As questões de direitos humanos surgem em suas atividades na medida em que um dos principais desafios do escritório, como escreveria o SGNU ao Conselho, era monitorar o cumprimento pelas partes do compromisso de “assegurar a liberdade para militantes políticos e membros de organizações sociais moverem-se pelo país, expressarem suas opiniões e engajarem-se em atividades de campanha e outras”²³⁰.

3.2.4. Somália

Ao tornar-se independente em 1960, a Somália era composta pela união de seis clãs principais, os quais, apesar de contarem com elementos importantes em comum, como a etnia, a língua e a religião, nunca haviam feito parte de uma mesma estrutura de Governo nem dispunham de delimitações territoriais claras em relação a suas áreas de influência. A unidade da Somália começou a enfrentar questionamentos sérios em fins da década de 1970, conforme Michael Doyle e Nicholas Sambanis²³¹, quando a sensação de desgoverno e de declínio econômico e a política de favorecimento de alguns clãs levada a cabo pelo Presidente Mohamed Siad Barre levaram organizações insurgentes a formar milícias; em 1981, registraram-se os primeiros ataques de milícias somalis ao país a partir de bases na Etiópia. O conflito entre o exército somali e organizações rebeldes agravou-se após 1988, até a derrota final das tropas governamentais. Quando os rebeldes se aproximaram de Mogadíscio em janeiro de 1991, Siad Barre fugiu do país; nesse momento, o Estado somali já estava em colapso, pois, na prática, os clãs haviam-se reorganizado em torno de formações políticas que rivalizavam umas com as outras. Tem início nesse período a imersão da Somália em uma guerra clânica de disputa de território. Três operações de paz das Nações Unidas passaram pelo país, entre abril de 1992 e março de 1995: a UNOSOM I, a UNITAF e a UNOSOM II²³². Ainda que as duas primeiras tenham cumprido de forma razoavelmente satisfatória seu mandato, nenhuma delas permitiu

²³⁰ Vide, a respeito, a página 8 do relatório S/2007/235, de 26.04.07.

²³¹ Vide as páginas 146 e 147 de seu livro “Making War & Building Peace: United Nations peace operations”.

²³² Michael Doyle e Nicholas Sambanis anotam, a propósito, que mais de 35 iniciativas locais, regionais e internacionais de promover um acordo de paz foram realizadas e fracassaram no

alcançar uma solução de longo prazo para o conflito, que permaneceu sem solução até o final do período estudado.

A Somália voltaria a fazer parte da pauta do dia do CSNU em 2001. De junho desse ano até novembro de 2006, a atuação do Conselho em relação à Somália estaria enfocada de forma quase exclusiva na tentativa de fortalecer o embargo de armas imposto pela resolução 733²³³. De fins de 2006 até princípios de 2008, em vista da decisão da Autoridade Intergovernamental de Desenvolvimento e do Conselho de Paz e Segurança da União Africana de estabelecer uma missão de proteção e treinamento na Somália, o temário das resoluções do CSNU sobre o país amplia-se, privilegiando o apoio ao diálogo político e a busca de uma solução negociada entre as Instituições Federais Transitórias e a União das Cortes Islâmicas. A partir de junho de 2008, o grau de prioridade atribuído pelo Conselho ao caso somali experimentou uma elevação acentuada, em razão dos atos de pirataria cometidos contra navios no mar da Somália; a isso o Conselho respondeu mediante a adoção, entre outras medidas, de sanções direcionadas, pelas quais proibiu viagens internacionais e congelou bens a quem se engajar em atos que ameacem a paz, a segurança e a estabilidade no país, violar o embargo de armas ou obstruir a entrega de assistência humanitária²³⁴.

A partir de 2001, com a renovação do interesse do Conselho pelo caso somali, verifica-se uma interessante dissociação do enfoque dado à questão da Somália pelo CSNU e pela Secretaria no que diz respeito a esta tese. Os temas de direitos humanos foram mantidos em posição marginal nos trabalhos do CSNU de maneira consistente ao longo de todo o período. Em um primeiro momento, no qual a atenção do Conselho está concentrada no combate às violações ao embargo de armas, a única menção feita em textos de resolução às questões de DDHH é a de que a “interferência [de terceiros países] somente (...) tem impacto adverso no gozo dos direitos humanos”²³⁵. Essa ideia, incorporada em parágrafos preambulares ao lado da menção a outros efeitos negativos da ingerência

período de 1991 a 1995. Vide a página 154 de seu livro “Making War & Building Peace: United Nations peace operations”.

²³³ Essas sanções permaneceram vigentes da data de sua adoção pelo Conselho em janeiro de 1992 até pelo menos dezembro de 2008.

²³⁴ Vide o parágrafo operativo 1, 3 e 8 da resolução 1844, de 20.11.08.

²³⁵ O argumento encontra-se no PP 3 da resolução 1425 de 22.07.02, no PP 4 da resolução 1474 de 08.04.03 e no PP 3 da resolução 1519 de 16.12.03.

externa na Somália, invocava os DDHH como apenas um entre vários argumentos de convencimento para que os Governos cooperassem mais plenamente na implementação do embargo de armas.

O ajuste de enfoque ocorrido no final de 2006 implicou uma correspondente mudança no propósito do Conselho ao suscitar a questão dos direitos humanos: sua resolução 1725, de dezembro de 2006, por exemplo, incorporaria um chamamento a “todas as partes no interior da Somália e todos os outros Estados a absterem-se de ações que possam provocar ou perpetuar a violência e as violações de direitos humanos”²³⁶. Em agosto de 2007, o Conselho voltaria ao tema quando sublinhou, no parágrafo 19 da resolução 1772, “a responsabilidade de todas as partes e grupos armados na Somália de tomar medidas apropriadas para proteger a população civil no país, consistentes com o direito internacional humanitário, os direitos humanos e o direito dos refugiados, em particular para evitar quaisquer ataques indiscriminados em áreas povoadas”. Ambas as citações, por mais corriqueiras que pareçam, não faziam parte de nenhum dos textos de resolução anteriores (pelo menos entre 2000 e 2006); o que sinalizavam era o interesse do Conselho de evitar a ocorrência de fatos que elevassem a tensão entre as partes e assim pudessem comprometer o êxito das negociações para uma solução política abrangente ao conflito. O ponto mais alto a que chegaria o interesse do Conselho pela situação interna da Somália em termos de direitos humanos verificar-se-ia em 2008. Em maio, o CSNU solicitou ao Secretário-Geral que dotasse o Escritório Político das Nações Unidas para a Somália²³⁷ (UNPOS) de funcionários para monitorar e incrementar a proteção dos direitos humanos no país e que assegurasse a coordenação entre o UNPOS, o EACDH e o perito independente sobre a Somália do CDH²³⁸. De forma mais relevante, em novembro desse ano, ao adotar a resolução 1844, as sanções direcionadas que o Conselho decidiu aplicar teriam impacto direto na área de direitos humanos: voltavam-se, entre

²³⁶ O Conselho faria uma primeira manifestação pública nesse sentido, com fórmula semelhante e em contexto idêntico, na declaração presidencial emitida em 13.07.06, constante do documento S/PRST/2006/31.

²³⁷ O UNPOS estava sediado em Nairóbi, Quênia, até o final de 2008. Em maio daquele ano, o Conselho declarou sua intenção de realocá-lo para Mogadíscio ou outra cidade somali, o que foi suspenso devido à crise provocada pelos casos de pirataria na costa somali, verificados a partir do mês seguinte. Vide o PO 4 da resolução 1814, de 15.05.08.

²³⁸ Vide o parágrafo operativo 14 da resolução 1814, de 15.05.08.

outros, a quem obstruísse a entrega de assistência humanitária ou, de forma geral, se engajassem em atos que ameaçassem a paz, a segurança e a estabilidade na Somália.

É significativo o contraste da postura do Conselho com a prática essencialmente proativa da Secretaria nesse mesmo período. Ainda que não tivesse recebido solicitação nesse sentido, o SGNU informou o Conselho da evolução da situação de direitos humanos no terreno em todos os relatórios que apresentou de 2001 em diante a respeito da Somália – em conjunto, é certo, com dados referentes ao trabalho dos demais órgãos das Nações Unidas atuantes no país, como PNUD, UNICEF, UNESCO e OMS. A partir de 2002, a maioria de seus relatórios continha uma seção dedicada especialmente aos DDHH. Além disso, desde pelo menos 2006, o Alto Comissariado para Direitos Humanos tem mantido um assessor no UNPOS, para ajudar a monitorar a situação dos DDHH no país e contribuir para o tratamento das questões de direitos humanos no processo político somali. É interessante – e parece ilustrativo da postura da Secretaria – que o Perito Independente indicado pelo SGNU para acompanhar a situação dos direitos humanos na Somália, Ghanim Alnajjar, tenha defendido que “qualquer futura missão de manutenção de paz das Nações Unidas deveria ter um mandato de assistir na proteção de civis e deveria também apresentar um componente significativo de direitos humanos” no encontro que manteve com o Primeiro-Ministro somali Gedi, um mês após o Conselho admitir a possibilidade de envio de Operação de Manutenção de Paz à Somália²³⁹.

Não está claro por que o Conselho preferiu manter o tratamento dos temas de direitos humanos em baixo perfil durante um número tão elevado de anos no caso da Somália, diferentemente da posição assumida em outros conflitos que ocorriam simultaneamente e com graus assemelhados de violência contra civis. A relutância interna do Conselho em reforçar seu grau de engajamento novamente no país depois da experiência negativa da UNOSOM II²⁴⁰ parece desempenhar um papel decisivo nesse contexto,

²³⁹ A conversa do Perito Independente do SGNU com o Primeiro-Ministro ocorreu durante sua visita a Nairóbi e a Mogadíscio, entre os dias 17 e 21.09.07, e seu relato consta do parágrafo 46 do documento S/2007/658, de 07.11.07. O fato de o Conselho estar discutindo o envio de missão de paz está registrado no PO 16 da resolução 1772, de 20.08.07.

²⁴⁰ Nela o número relativamente elevado de baixas entre soldados norte-americanos – 18 em um único combate – levou os Estados Unidos a retirarem prematuramente suas tropas da Missão.

mas não justifica a falta de atenção aos demais aspectos do conflito que não diziam respeito ao embargo de armas.

Não há dúvida, no entanto, quanto ao interesse da Secretaria em que fosse incorporado o tratamento dos direitos humanos como um elemento indispensável para o equacionamento do conflito. De forma geral, a assinatura do Memorando de Entendimento entre o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos e o Departamento de Operações de Manutenção da Paz em novembro de 2002 consolidava um novo entendimento no âmbito interno da Secretaria em relação à gestão de missões de paz: mediante esse Memorando, institucionalizava-se o apoio recíproco em atividades de treinamento e assessoramento e reconhecia-se que “a promoção e proteção dos direitos humanos se tornaram elementos essenciais da prevenção de conflitos, da manutenção da paz e da reconstrução pós-conflito”²⁴¹. O caso somali demonstra, contudo, como esse entendimento era compartilhado por outros órgãos da Secretaria. O interesse de incorporar elementos de direitos humanos parece, na verdade, datar de período bem anterior: relatório apresentado pelo SGNU ao Conselho em fevereiro de 2002, por exemplo, registra que as agências das Nações Unidas começaram a engajar-se em atividades de apoio a estruturas governamentais na Somália a partir de 1995, após, portanto, o encerramento da UNOSOM II, e que essas atividades incluíam programas de desmobilização de milícias, de consolidação das instituições e, também, de direitos humanos²⁴².

Uma última observação impõe-se em relação à aplicação das sanções direcionadas criadas pela resolução 1844. O procedimento para a inclusão e exclusão de nomes das listas de pessoas sancionadas segue os mesmos parâmetros adotados no caso do Afeganistão²⁴³ e sofre, portanto, dos mesmos vícios lá anotados. Nenhum indivíduo ou entidade foi objeto de sanção até o término do período estudado, o que parece explicar-se pelo curto espaço de tempo (cerca de 40 dias) que separou a data de aprovação da resolução e o final de 2008.

²⁴¹ Vide a página 100 do artigo de Charles Norchi, “Human Rights: a common global interest”, publicado no livro “The United Nations: confronting the challenges of a global society”, editado por Jean Krasno.

²⁴² Vide a respeito o parágrafo 48 do relatório constante do documento S/2002/189, de 21.02.02.

²⁴³ Vide a íntegra do procedimento para inclusão ou exclusão de nomes na lista de pessoas sancionadas na página <http://un.org/sc/committees/751/comguide.shtml> da internet.

Capítulo 4

Os Direitos Humanos no CSNU – Questões Temáticas

Um instrumento tradicional de trabalho do Conselho, mas do qual ele historicamente lança mão com relativa menor frequência, são as resoluções temáticas. Entendem-se por elas as resoluções adotadas sobre questões que digam respeito seja à administração de fatores que dois ou mais conflitos em curso possuam em comum, seja ao tratamento de causas reais ou potenciais de ameaças à paz e à segurança internacionais em todo o globo ou das consequências mais frequentes que os conflitos podem implicar.

A própria existência desse instrumento de trabalho atende a uma visão ampliada das competências do Conselho. A Carta das Nações Unidas, em seus Capítulos VI e VII, estabelece como meios formais de atuação do CSNU, de um lado, a adoção de recomendações a respeito de procedimentos ou métodos de ajuste para a solução pacífica de controvérsias²⁴⁴ e, de outro, a apresentação de recomendações ou a decisão pela aplicação de medidas obrigatórias com vistas à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais em caso de ameaça à paz, violação da paz ou ato de agressão²⁴⁵. Em ambas as situações, a Carta parece *prima facie* definir como vocação para a atuação do Conselho o atendimento a questões pontuais prementes (a saber,

²⁴⁴ Vide o Artigo 36 da Carta.

²⁴⁵ Vide o Artigo 39 da Carta.

controvérsias, ameaças à paz, violações da paz ou atos de agressão). Nada há na Carta, contudo, que estipule a maneira apropriada de organizar as recomendações ou decisões que o Conselho tomar, o que lhe concede a faculdade de agrupá-las em função de elementos de interesse comum a mais de uma controvérsia ou ameaça à paz. De maneira mais importante, o próprio Propósito 1 das Nações Unidas, tal como previsto no Artigo 1º, inciso 1º, da Carta, ao explicitar o objetivo maior de manter a paz e a segurança internacionais, nele subsumi o conceito de prevenção de ameaças à paz, o qual logicamente dá latitude para o tratamento das causas dos conflitos, a fim de evitar que esses últimos emirjam; pela mesma linha de raciocínio, depreende-se do conceito de prevenção de ameaças à paz que devem ser tratadas as consequências de um conflito que tornem provável a sua reincidência. Isso, por si só, faz com que se defina a competência do Conselho de maneira extensiva, de modo a abranger não só as questões pontuais e prementes de um caso específico – mas também as causas e consequências de conflitos que exerçam influência decisiva para a manutenção da paz. Chega-se desse modo à conclusão de que a adoção de resoluções temáticas pelo Conselho constitui, em princípio, um exercício legal e legítimo perante a Carta.

Ainda que constitua em princípio, repito, um exercício legal e legítimo, a faculdade de tomar decisões de cumprimento obrigatório em relação a causas potenciais de conflito investe inegavelmente o CSNU de poderes de tipo quase legislativo, tornando-o uma fonte *sui generis* do direito internacional. Estados que não são parte de conflitos nem controvérsias poderiam ver-se submetidos a obrigações internacionais que não contraíram voluntariamente, em razão de decisões de efeito *erga omnes* adotadas pelo Conselho. Isso não atenta ao direito internacional em função do caráter único que é conferido ao CSNU: ao assinarem a Carta, todos os membros das Nações Unidas concordaram em aceitar e executar as decisões do Conselho²⁴⁶. Do ponto de vista político, no entanto, é evidente que essa margem de discricção dada ao CSNU é uma possível causa de desconforto para os Estados.

Talvez por isso o Conselho tenha historicamente mostrado parcimônia na adoção de resoluções temáticas. O histórico do CSNU em relação a esse instrumento de trabalho pode ser dividido em três fases distintas.

²⁴⁶ Vide o Artigo 25 da Carta. Por ele, contudo, a aceitação e execução das decisões não é acrítica: devem ser aceitas e executadas as decisões “de acordo com a Carta”.

A primeira refere-se aos primórdios do funcionamento do CSNU: nos seus sete primeiros anos, as resoluções temáticas eram parte importante e de uso frequente na atuação do Conselho. Até 1952, tiveram caráter temático nove das 98 resoluções aprovadas, a primeira das quais data de fevereiro de 1947²⁴⁷. A redução do grau de ativismo do Conselho que acompanhou o início da Guerra Fria não atingiu na mesma proporção o tratamento das questões temáticas: em 1949, das 12 resoluções adotadas pelo Conselho no total, 4 eram temáticas; a proporção chegaria mesmo à curiosa cifra de 50% em 1952 (2 resoluções foram adotadas ao longo do ano, uma delas temática). Uma segunda e longa fase inicia-se então; nela as resoluções temáticas foram mantidas praticamente ausentes da pauta do Conselho. Nos 45 anos que medeiam janeiro de 1953 e dezembro de 1997, o Conselho aprovou apenas sete resoluções temáticas; até dezembro de 1967, 15 anos passaram-se sem adotar-se uma sequer.

A terceira fase começa em 1998 e distingue-se das anteriores por duas características. Uma é o incremento exponencial do número absoluto de resoluções temáticas aprovadas. Embora a nova era de ativismo do CSNU, iniciada após a Guerra do Golfo, tenha tardado oito anos para estender-se à área de questões temáticas, em 1998 o Conselho iniciaria um ciclo pelo qual, até 2008, aprovaria 55 resoluções temáticas – 223% a mais do que todas as que o CSNU havia aprovado até então. Para efeitos de comparação, as nove resoluções temáticas adotadas apenas no ano de 2006 equivalem em número a toda a produção da primeira fase (1946 a 1952) do CSNU nessa área. Em uma análise sincrônica, no entanto, a participação das resoluções temáticas no conjunto das adotadas demonstra ter o Conselho mantido ainda um grau considerável de parcimônia nessa área: mesmo em 2006, o ano de maior produção de temáticas até o final do período estudado, elas corresponderam a apenas 10,3% do total de 87 resoluções.

De maior interesse para esta tese é a segunda característica da terceira fase: a ampliação do leque temático das resoluções, mediante

²⁴⁷ É a resolução 18, de 13.02.47, intitulada “armamentos: regulação e redução”. Para efeitos de contagem, excluem-se da categoria de resoluções temáticas as que tratam de conflitos ou controvérsias por países ou por regiões, bem como aquelas de natureza operacional (relativas à organização de missões de paz ou do trabalho interno do CSNU) ou protocolar (sobre temas relativos ao funcionamento do sistema das Nações Unidas, como a escolha de novos membros da Corte Internacional de Justiça, a designação de novos Secretários-Gerais e a aceitação de novos países membros na ONU).

a incorporação de questões de direitos humanos. Até 1998 inclusive, todas as resoluções temáticas haviam girado em torno das questões de desarmamento, não proliferação nuclear ou combate ao terrorismo.

A partir de 1999, foram incorporados a diversas resoluções temáticas elementos relativos a direitos humanos. A resolução 1269, por exemplo, é a primeira do CSNU a ressaltar que a cooperação internacional no combate ao terrorismo deve ser conduzida com base nas normas de direito internacional, incluindo explicitamente nesse contexto as de direito humanitário e de direitos humanos²⁴⁸. É digno de nota que, desde então, todas as resoluções sobre o combate ao terrorismo contenham cláusulas semelhantes, as quais, no entanto, nunca foram aprofundadas. O máximo de especificidade a que o Conselho chegou ao traçar a inter-relação entre as questões de direitos humanos e de combate ao terrorismo foi a solicitação aos Estados para que pedidos de asilo a terroristas sejam negados, mas de forma a respeitar as cláusulas relevantes de direitos humanos²⁴⁹. O apelo persistente a que os DDHH sejam respeitados no combate ao terrorismo, de toda forma, não impediu que o próprio Conselho aprovasse procedimentos que violavam normas de direitos humanos (*vide* o item 3.1.1). Outras resoluções temáticas incluíram *en passant* questões de direitos humanos durante o período estudado²⁵⁰.

Registre-se que a primeira resolução temática que versava sobre direitos humanos foi também a primeira dedicada especialmente a questões de DDHH. Era a de número 1261, de agosto de 1999, intitulada “crianças e conflitos armados”, a qual não apenas teria um longo seguimento mas também seria acompanhada por dois outros conjuntos de resoluções em áreas conexas: proteção de civis em conflitos armados,

²⁴⁸ Vide o parágrafo preambular 4 da resolução 1269, de 19.10.99.

²⁴⁹ Vide o parágrafo operativo 4, numeral 4, da resolução 1269, de 19.10.99.

²⁵⁰ Por exemplo, o Conselho reconheceu que a pandemia de HIV/AIDS, se não fosse controlada, poderia representar um risco para a estabilidade e a segurança, por meio da resolução 1308, de 17.07.00. Outro exemplo é a instrução dada ao Secretário-Geral mediante a resolução 1366, de 30.08.01, para que traga ao CSNU a informação recolhida pelos demais órgãos do sistema das Nações Unidas a respeito de violações graves dos direitos humanos, a fim de contribuir para os esforços do Conselho de prevenção de conflitos. Quatro anos depois, o Conselho aprofundar-se-ia nessa linha de raciocínio ao afirmar que o estabelecimento de uma estratégia efetiva de prevenção de conflitos deveria incluir a promoção da transparência dos processos eleitorais e a aplicação de medidas em apoio à boa governança e à proteção dos direitos humanos (*vide* a resolução 1625, de 14.09.05).

e mulheres e paz e segurança. O trabalho desenvolvido pelo Conselho nessas três questões é analisado nos itens a seguir.

4.1. Proteção de civis em conflitos armados

Em fevereiro de 1999, cerca de oito meses após dar início à consideração de questões temáticas específicas de direitos humanos, o Conselho começa um exercício de discussão sobre uma questão abrangente: a proteção de civis em conflitos armados. Na declaração presidencial proferida no dia 12 daquele mês, o CSNU observava que “os civis agora representam a vasta maioria das baixas em conflitos armados e são atacados de maneira crescentemente direta por combatentes e elementos armados”²⁵¹.

Ao contrário de outras questões temáticas, a importância dessa linha de atuação do Conselho para esta tese não reside no caráter prescritivo das decisões tomadas pelo CSNU em matéria de direitos humanos sob este título, caráter que aqui, de resto, se manteria muito restrito²⁵². A relevância encontra-se sim no papel que essa linha exerceria na conformação da atuação mais ampla do Conselho em temas de DDHH. Isso, por ao menos duas razões.

A primeira é que as resoluções e declarações presidenciais adotadas sobre esse tema constituem uma manifestação inequívoca por parte do Conselho de reconhecimento do vínculo dos temas de segurança com os de direitos humanos e de direito humanitário. Na mesma declaração de fevereiro de 1999, o Conselho reconhecia indiretamente a prevalência de conflitos armados internos a um país e afirmava sua competência institucional para tratar deles. Apresentava para tanto, entre outros argumentos, o de que o tratamento da situação dos grupos sociais vulneráveis é parte integral da prevenção ou da administração de um conflito; nas próprias palavras do CSNU, o sofrimento humano em grande escala não é apenas uma consequência, mas também “às vezes um fator

²⁵¹ Vide o documento S/PRST/1999/6, de 12.02.99.

²⁵² As decisões de caráter prescritivo em matéria de direitos humanos tomadas sob o tema da proteção de civis em conflitos armados limitaram-se a exortações genéricas de respeito aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário, em particular mediante o apelo pela ratificação dos principais instrumentos internacionais em cada área. A declaração presidencial de fevereiro de 1999, por exemplo, instava os Estados, de forma mais específica, a cumprirem com suas obrigações ao amparo da Convenção dos Direitos da Criança.

que contribui para a instabilidade e o aprofundamento do conflito”²⁵³. Nesse contexto, o conceito de proteção a civis servia de marco geral ao amparo do qual o CSNU explicitava sua competência para o tratamento da situação de mulheres, crianças, refugiados e deslocados internos em conflitos armados. O Conselho, no período estudado, trataria dois desses grupos vulneráveis em separado, na forma de questões temáticas: as crianças e as mulheres (*vide* os itens 4.2 e 4.3, respectivamente).

A segunda maneira pela qual essa linha de atuação do Conselho ganha relevância histórica é o seu caráter prototípico em relação ao tratamento onusiano do conceito de Responsabilidade de Proteger. De maneira quase paradoxal, o Conselho somente faria menção a esse conceito quando o título “proteção de civis” já perdia proeminência na sua agenda. Mas é o próprio CSNU que se abre para a discussão do tema ao afirmar, ainda na declaração de fevereiro de 1999, “a necessidade de a comunidade internacional assistir e proteger as populações civis afetadas por conflitos armados”. É certo que o CSNU não estipularia as formas pelas quais a assistência e a proteção deveriam ter lugar. No relatório que publicaria em setembro de 1999 a respeito da proteção de civis²⁵⁴, no entanto, Kofi Annan valeu-se dessa abertura para apresentar ao Conselho propostas incisivas, como o uso de sanções direcionadas (como o embargo de armas) a grupos violadores dos direitos humanos e mesmo a imposição de medidas coercitivas sob o Artigo 42 da Carta. Annan alega explicitamente ser imperativo buscar maneiras de evitar a repetição de massacres como o genocídio de Ruanda, ocorrido cinco anos antes²⁵⁵.

O que cabe registrar aqui é a maneira pela qual o CSNU encaminhou a consideração do tema. Discernem-se a esse respeito dois momentos nitidamente distintos no histórico do CSNU. O primeiro é o de um relativo entusiasmo com a abertura de uma nova linha de atuação para o Conselho. A resolução 1265, de setembro de 1999, a primeira que

²⁵³ Nessa mesma linha argumentativa, a resolução 1265, de setembro de 1999, reconhecia, em seu sexto parágrafo preambular, a necessidade de tratar das causas profundas do conflito a fim de aumentar a proteção dos civis no longo prazo, inclusive por meio da “promoção do crescimento econômico, da erradicação da pobreza, do desenvolvimento sustentável, (...), da boa governança, da democracia, do estado de direito e do respeito e da proteção dos direitos humanos”.

²⁵⁴ Vide o relatório S/1999/957, de 08.09.99.

²⁵⁵ O conteúdo do relatório do SGNU e a defesa que fez, ao longo de sua gestão, do conceito de Responsabilidade de Proteger são analisados no item 2.1.3.2 desta tese.

seria adotada sobre a proteção de civis, refletiria o relativo ativismo do Conselho nessa área ao expressar:

a sua disposição [do CSNU] de responder a situações de conflito armado em que civis estão sendo atacados ou a assistência humanitária a civis está sendo deliberadamente obstruída, inclusive mediante a consideração de medidas apropriadas à disposição do Conselho de acordo com a Carta²⁵⁶.

A ameaça tácita contida na expressão “medidas apropriadas” não chegaria a ganhar concretude naquela ocasião – a resolução não explicitava o seu conteúdo, limitando-se a tomar nota das recomendações que Kofi Annan fizera em seu relatório sobre o tema apenas nove dias antes. O conteúdo dessas medidas, de toda forma, era restringido pela própria resolução, em seu PO 6, ao atribuir aos Estados a responsabilidade para processar os responsáveis por genocídio, crimes contra a humanidade e violações graves do direito internacional humanitário.

Sete meses mais tarde, o Conselho adotaria uma segunda resolução sobre a proteção de civis, a de número 1296, que afirmava que:

o ataque deliberado a populações civis ou outras pessoas protegidas e a prática de violações sistemáticas, flagrantes e generalizadas do direito internacional humanitário e dos direitos humanos em situações de conflito armado podem constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, e, a esse respeito, reafirma sua prontidão a considerar tais situações e, onde necessário, a adotar passos apropriados²⁵⁷.

Os elementos ali contidos constituem uma reiteração das principais ideias dos documentos anteriormente adotados pelo CSNU sobre o tema, inclusive no que diz respeito à sua ambiguidade: a resolução não detalhava quais “passos apropriados” poderiam ser adotados, nem apontava parâmetros para a sua determinação. De todo modo, ao igualizar crises humanitárias a ameaças à paz (fazendo-o desta vez com todas as letras e no corpo de uma resolução), o Conselho chegou ao ponto mais próximo de que já esteve de reconhecer o conceito de intervenção humanitária. Mas não o reconheceu explicitamente.

²⁵⁶ Vide o parágrafo operativo 10 da resolução 1265, de 17.09.09.

²⁵⁷ Vide o parágrafo operativo 5 da resolução 1296, de 19.04.00.

A adoção da resolução 1296 seria seguida por um novo período, marcado pela mudança de enfoque e pela forte queda dos níveis de interesse do CSNU pelo tema. O Conselho somente adotaria nova resolução sobre proteção de civis quatro anos mais tarde. Nesse meio tempo, voltaria ao tema em bases anuais por meio de declarações presidenciais. A primeira delas foi proferida em março de 2002, quase dois anos após a aprovação da resolução 1265²⁵⁸. Nessa ocasião, o Conselho, na prática, redirecionou o tratamento da proteção de civis, deslocando o seu enfoque para a consideração de formas de cooperação entre Estados e missões de manutenção da paz. Assim procedeu por meio da adoção, na forma de um ‘ajuda memória’ anexo à declaração, de um guia com lista de ações a serem consideradas para inclusão nos mandatos de cada missão de paz nos temas afetos à proteção de civis. Na declaração, como no “ajuda memória”, não se faz qualquer referência a sanções nem a medidas coercitivas, nem se retoma a igualização entre crises humanitárias e ameaças à paz. Fica ainda mais patente a intenção do Conselho de reformular os termos da consideração do tema em favor de um enfoque cooperativo quando afirma, no corpo do “ajuda memória”, que as ações nele sugeridas devem servir de guia para a consideração do CSNU mesmo nos casos em que uma missão de paz não for estabelecida no Estado em que se verificar o conflito. Esse novo enfoque seria confirmado na declaração presidencial de dezembro de 2003, na qual se atualizaria o texto do “ajuda memória”²⁵⁹.

O Conselho voltaria a adotar resolução sobre a proteção de civis em abril de 2006 – a de número 1674. A sua formulação, no entanto, denotava estar consolidada a mudança de enfoque: a ênfase do texto recaía sobre atividades de prevenção de conflitos e sobre a responsabilidade primária dos Estados em assegurar a proteção dos civis. Como tema prioritário na resolução, surgia a necessidade de adoção de abordagem abrangente para a prevenção de conflitos, que incluía questões como o estímulo ao crescimento econômico e a promoção dos direitos humanos²⁶⁰. Ainda que o Conselho tivesse repetido *ipsis litteris* a igualização de crises humanitárias a ameaças a paz tal como constava da res. 1296, fazia-o em

²⁵⁸ Vide a declaração presidencial no documento S/PRST/2002/6, de 15.03.02.

²⁵⁹ Vide a declaração presidencial constante do documento S/PRST/2003/27, de 15.12.03.

²⁶⁰ Vide o parágrafo operativo 2 da resolução 1674, de 28.04.06.

um contexto significativamente distinto, na medida em que, ao mesmo tempo, reconhecia o conceito da responsabilidade de proteger nos termos como fora definido no Documento Final da Cúpula Mundial de 2005, ou seja, com as limitações que impõe à atuação do CSNU.

A mudança de enfoque consumar-se-ia com a última resolução que o Conselho aprovaria sobre o tema no período estudado: a de número 1738, de dezembro de 2006. Como nas duas resoluções anteriores, a cláusula de igualização é repetida. Mas, nessa última, o foco da atenção do CSNU sobre a proteção de civis já transferira-se aos ataques a jornalistas e a profissionais da imprensa e à necessidade de que lhes sejam reconhecidas as mesmas formas de proteção conferidas às populações civis.

4.2. Crianças e conflitos armados

A primeira questão temática específica da área de direitos humanos a ser incorporada à agenda do CSNU foi o impacto dos conflitos armados no gozo dos DDHH pelas crianças. A incorporação processar-se-ia mediante a emissão, em junho de 1998, de declaração presidencial na qual o Conselho “condena fortemente o ataque a crianças em conflitos armados, inclusive sua humilhação, brutalização, abuso sexual, sequestro e deslocamento forçado, bem como o seu recrutamento e uso em hostilidades em violação ao direito internacional”²⁶¹. O início da consideração do tema pelo CSNU coincidiu no tempo com as negociações então em curso na CDH para a redação de um Protocolo Opcional à Convenção dos Direitos da Criança sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados. O tratamento simultâneo do tema em foros paralelos propiciou o estabelecimento de relação de cooperação entre os dois órgãos: o trabalho empreendido pelo CSNU ao longo dos anos foi quase sempre ao encontro da implementação da Convenção dos Direitos da Criança, mediante a determinação de maneiras de favorecer o cumprimento de seu Art. 38, o qual solicita que os Estados Partes não alistem crianças menores de 15 anos nas forças armadas, nem lhes permitam participar diretamente de hostilidades²⁶². Em maio de 2000, quando a AGNU aprovou o Protocolo Opcional, o CSNU acolheu-o positivamente e passou a instar sistematicamente os países

²⁶¹ Vide a declaração presidencial constante do documento S/PRST/1998/18, de 25.06.98.

²⁶² O seu texto está disponível na página eletrônica <http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm>.

a ratificá-lo²⁶³. Outra forma significativa de cooperação que o CSNU desenvolveu, sobretudo no que diz respeito à definição das medidas que adotaria nesta área, foi a interlocução desenvolvida nesse período com o Representante Especial do SGNU para Crianças e Conflitos Armados²⁶⁴.

O sistema criado pelo Conselho para o tratamento da situação de crianças em conflitos armados é, sem dúvida, o mais abrangente e detalhado por ele estabelecido para as questões temáticas relativas a direitos humanos, tanto do ponto de vista das normas de conduta que define para as partes em conflito como no que se refere à metodologia de monitoramento de sua implementação. Entre as determinações que o Conselho adota do ponto de vista substantivo, destacam-se as seguintes:

- Negociação de acordos de paz: a proteção, o bem-estar e os direitos da criança devem ser levados em conta durante as negociações de paz e ao longo do processo de consolidação da paz após o término do conflito, inclusive nos programas de reconstrução pós-conflito²⁶⁵. Dispositivos para a proteção das crianças devem ser incluídos nos capítulos dos acordos de paz relativos a desarmamento, desmobilização e reintegração de crianças combatentes²⁶⁶. O CSNU considera necessário excluir, “onde for factível”, os crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra cometidos contra crianças de eventuais cláusulas de anistia²⁶⁷. As Comissões de Verdade e Reconciliação que forem criadas no período pós-conflito devem tratar dos abusos cometidos contra crianças²⁶⁸;

²⁶³ O Protocolo Opcional à Convenção dos Direitos da Criança sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados estabelece, em seus artigos 1º e 2º, que os Estados devem elevar a idade mínima para o alistamento nas forças armadas e para a participação direta em hostilidades de 15 para 18 anos. A íntegra de seu texto pode ser obtida na página <http://www2.ohchr.org/english/law/crc-conflict.htm> da internet.

²⁶⁴ O cargo de Representante Especial para Crianças e Conflitos Armados foi criado pela AGNU em dezembro de 1996 por meio da resolução 51/77 e foi ocupado primeiro pelo ugandense Olara Otunnu de 1997 a 2005 e, de 2006 até o final do período estudado, pela cingalesa Radhika Coomaraswamy.

²⁶⁵ Vide o PO 7 da resolução 1261, de 30.08.99, e o PO 14 da resolução 1612, de 26.07.05.

²⁶⁶ Vide o parágrafo operativo 11 da resolução 1314, de 11.08.00.

²⁶⁷ Vide o parágrafo operativo 2 da resolução 1314, de 11.08.00.

²⁶⁸ Vide o parágrafo operativo 9 (a) da resolução 1379, de 20.11.01.

- Missões de paz: o CSNU prontificou-se a continuar incluindo, “onde for apropriado”, assessores para a proteção de crianças no mandato das missões de manutenção da paz²⁶⁹;
- Sanções: o CSNU repete, em um primeiro estágio, a cláusula de igualização de crises humanitárias a ameaças à paz e à segurança internacionais, constante da resolução 1296 sobre a proteção de civis em conflitos armados²⁷⁰. Essa linguagem, no entanto, é abandonada em resoluções posteriores e substituída pela ameaça de “tomar os passos apropriados” no caso em que as informações prestadas por partes em conflito não denotarem níveis suficientes de progresso na suspensão do recrutamento e uso de crianças em hostilidades²⁷¹;
- Sistema da ONU e organizações regionais: o CSNU insta todas as organizações regionais a criarem mecanismos de desenvolvimento de políticas e programas em benefício de crianças afetadas por conflitos armados²⁷² e a avançar, em especial, na eliminação de atividades transfronteiriças prejudiciais às crianças em conflitos armados, como o sequestro e o recrutamento transfronteiriços de crianças, o tráfico de crianças, ataques a acampamentos de refugiados e o tráfico ilícito de armas pequenas ou armamentos leves²⁷³. O SGNU, além disso, foi instruído a orientar todos os órgãos relevantes das Nações Unidas a tomar medidas específicas para garantir a consideração sistemática dentro de suas instituições dos temas relativos a crianças em conflitos armados²⁷⁴.

O *status* jurídico dessas determinações é particular. Apesar de não terem sido tomadas ao amparo do Capítulo VII da Carta nem referirem-se a quaisquer ameaças a paz específicas, elas tampouco possuem valor puramente recomendatório. Duas linhas de consideração justificam isso. A primeira é a de que o cumprimento pelos Estados das normas referentes a crianças em conflitos armados é objeto de monitoramento por um

²⁶⁹ Vide o parágrafo operativo 12 da resolução 1314, de 11.08.00.

²⁷⁰ Vide o parágrafo operativo 9 da resolução 1314, de 11.08.00, adotada menos de 4 meses depois da resolução 1296.

²⁷¹ Vide os parágrafos operativos 5 e 6 da resolução 1460, de 30.01.03.

²⁷² Vide o parágrafo operativo 13 (a) da resolução 1379, de 20.11.01

²⁷³ Vide o parágrafo operativo 13 (c) da resolução 1379, de 20.11.01.

²⁷⁴ Vide o parágrafo operativo 18 da resolução 1612, de 26.07.05.

mecanismo intrusivo desenvolvido pelo Conselho. Trata-se de uma *avis rara*: um mecanismo onusiano de monitoramento de questões de direitos humanos, mas que não faz parte do sistema de direitos humanos *stricto sensu* da ONU (ou seja, nem dos órgãos de monitoramento de tratados, nem dos procedimentos com que conta o Conselho de Direitos Humanos).

O mecanismo é organizado em torno de duas modalidades de monitoramento, tal como previsto na resolução 1612²⁷⁵. Pela primeira modalidade, o Secretário-Geral apresenta a um Grupo de Trabalho estabelecido pelo Conselho relatório sobre o recrutamento e o uso de crianças em hostilidades, bem como sobre outras violações ou abusos cometidos contra crianças, em um país específico. O Grupo de Trabalho, cuja composição se limita aos quinze membros do CSNU e que sessiona a portas fechadas, reage aos relatórios, fazendo recomendações ao plenário do Conselho sobre possíveis medidas para promover a proteção de crianças afetadas por conflitos armados no país em questão. Essa modalidade distingue-se por um grau elevado de seletividade: os países submetidos a escrutínio são apenas os que o Secretário-Geral tiver incluído nas listas constantes do anexo do seu relatório S/2005/72, de fevereiro de 2005 – e que foram aprovadas pelo CSNU por meio da resolução 1612. De forma prioritária seriam considerados os países cujos conflitos armados estiverem incluídos na agenda do Conselho, a saber: Burundi, Côte d'Ivoire, República Democrática do Congo, Somália e Sudão; em momento posterior seriam tratados os outros países listados que não constassem da agenda do CSNU: Colômbia, Filipinas, Myanmar, Sri Lanka e Uganda (o Grupo ainda inclui o Nepal, que está na agenda). Nada mais curioso do que o CSNU analisar recomendações feitas sobre a situação em países que não constam de sua agenda. Ante a resistência de representações de países que viam nesse mecanismo uma forma indireta de incorporar suas situações nacionais à agenda do plenário do Conselho, o próprio CSNU sentiu-se obrigado a esclarecer de público que o exercício de monitoramento da situação das crianças nesse segundo grupo de países não implicaria a inclusão dos mesmos²⁷⁶. Entre setembro de 2006 e março de 2008, foi realizada uma primeira análise dos casos de todos os países do primeiro grupo; de julho a dezembro de 2008, o

²⁷⁵ Vide em particular os parágrafos operativos 2, 3 e 8 da resolução 1612, de 26.07.05.

²⁷⁶ Vide o parágrafo operativo 4 da resolução 1612, de 26.07.05.

Grupo de Trabalho considerou os dois países do segundo grupo, ao qual se incorporou o Chade, excluindo-se a Colômbia.

A outra modalidade de monitoramento diz respeito ao cumprimento dos planos de ação nacionais sobre crianças em conflitos armados. O Conselho fizera, aos Estados com conflitos armados que envolvessem crianças, estivessem listados pelo SGNU e constassem da agenda do CSNU, a solicitação de prepararem planos de ação para suspender o recrutamento e o uso de crianças em hostilidades²⁷⁷. Cabe ao Grupo de Trabalho criado pelo CSNU sobre o tema analisar o progresso alcançado na elaboração e implementação dos planos²⁷⁸.

A segunda linha de consideração que demonstra o caráter particular das determinações do Conselho em matéria de crianças e conflitos armados é seu alto grau de coercitividade: o Conselho acena consistentemente com a aplicação de sanções tanto para o caso de descumprimento das normas substantivas por ele aprovadas como para o caso de falha no atendimento das exigências de monitoramento. A resolução 1539 aventa expressamente a possibilidade de proibir a exportação e o fornecimento de armas pequenas e armamentos leves e de outros equipamentos militares e a prestação de assistência militar às partes em conflito armado que se recusarem seja a elaborar os citados planos de ação, seja a engajar-se em diálogo com os demais interessados para a sua implementação²⁷⁹. O Conselho ampliaria posteriormente o leque das partes em conflito armado que poderiam ser submetidas a sanções dessa natureza, ao afirmar que se reservava o direito de impô-las às partes que constarem de sua agenda e “estiverem em violação do direito internacional aplicável relacionado aos direitos e à proteção das crianças em conflito armado”²⁸⁰.

Aqui também e em mais de uma oportunidade, o CSNU estendeu sua atuação a temas relativos a problemas socioinstitucionais históricos do país em questão ou que, de outra forma, iam além da administração do conflito armado. Isso verifica-se no tocante tanto às normas editadas pelo Conselho como aos resultados do mecanismo de monitoramento. Quanto às normas editadas, cite-se que o Conselho ampliou em 2004 o âmbito de aplicação de suas determinações no tema ao incluir na lista de casos

²⁷⁷ Vide o parágrafo operativo 5, incisos (a) e (b) da resolução 1539, de 22.04.04.

²⁷⁸ Vide o “caput” do parágrafo operativo 8 da resolução 1612, de 26.07.05.

²⁷⁹ Vide o inciso (c) do parágrafo operativo 5 da resolução 1539, de 22.04.04.

²⁸⁰ Vide o parágrafo operativo 9 da resolução 1612, de 26.07.05.

por elas abrangidos os referentes a tráfico de crianças, trabalho forçado e, de forma genérica, “todas as outras violações e abusos cometidos contra crianças afetadas por conflitos armados”²⁸¹. Esses casos (e outros que o CSNU decidir subsumir na cláusula ‘todas as outras violações e abusos’) passaram assim a ser passíveis de monitoramento, bem como da possível aplicação de sanções direcionadas. Além disso, o CSNU:

- instruiu o SGNU a fortalecer a capacidade das missões de manutenção da paz na área de direitos humanos “onde for necessário” e a continuar o trabalho e monitoramento da situação das crianças no período pós-conflito²⁸²;
- solicitou às agências especializadas e aos programas das Nações Unidas que as necessidades especiais de meninas afetadas por conflitos armados sejam levadas em conta nos programas de assistência para o desenvolvimento²⁸³.

O impulso de ampliação das competências do Conselho mediante a inclusão, no conceito de consolidação da paz, de temas relativos à gestão do Estado em questões socioeconômicas pode ser visualizado igualmente nas recomendações que o Grupo de Trabalho eleva ao plenário do CSNU com base no resultado dos esforços de monitoramento. São exemplos:

- o pedido para que os demais órgãos das Nações Unidas continuem a contribuir para o fortalecimento do sistema educacional e para o desenvolvimento de um sistema de saúde adequado no Nepal²⁸⁴;
- a solicitação para que o Governo somali continue a desenvolver, em parceria com a UNICEF, programas de conscientização da população local sobre os direitos da criança²⁸⁵;
- o convite a que o PNUD e a UNICEF aloquem recursos suficientes para a implementação de projetos de redução da pobreza no Chade²⁸⁶;

²⁸¹ Vide o parágrafo operativo 1º da resolução 1539, de 22.04.04.

²⁸² Vide o parágrafo operativo 10, incisos (a) e (c), da resolução 1379, de 20.11.01.

²⁸³ Vide o parágrafo operativo 11, inciso (d), da resolução 1379, de 20.11.01.

²⁸⁴ Vide o parágrafo 16, inciso (h), numerais (ii) e (iii) do relatório S/AC.51/2008/12, de 05.12.08.

²⁸⁵ Vide a recomendação do parágrafo 13, inciso (d), numeral (v), do relatório S/AC.51/2008/14, de 05.12.08.

²⁸⁶ Vide a recomendação constante do parágrafo 18, inciso (g), do relatório S/AC.51/2008/15, de 05.12.08.

- o pedido para que o PNUD, a UNICEF e outras agências especializadas da ONU assistam o Governo de Sri Lanka no fortalecimento de seu sistema judicial²⁸⁷.

4.3. Mulheres e paz e segurança

A abordagem dos temas de gênero no âmbito do CSNU remonta pelo menos à declaração do Presidente do Conselho de junho de 1998 sobre crianças e conflitos armados que dera início à análise de questões temáticas específicas da área de direitos humanos; essa Declaração, mesmo que de passagem, já singularizava as mulheres como um dos grupos da população civil mais atingidos por conflitos armados²⁸⁸. O CSNU continuaria a tratar da situação das mulheres de maneira associada com a das crianças e de outros grupos vulneráveis da população civil até agosto de 2000²⁸⁹. A iniciativa para dar-lhe um tratamento à parte surge nos primeiros meses do ano 2000; no dia 8 de março, por ocasião da celebração do Dia Internacional da Mulher, o Presidente de turno do Conselho, Embaixador Anwarul Karim Chowdhury, de Bangladesh, deu leitura a nota à imprensa pela qual os “membros do Conselho reconhecem que a paz está inextricavelmente vinculada à igualdade entre mulheres e homens”²⁹⁰. A proposta central da nota era expressar o reconhecimento pelo Conselho da “importância de promover uma política ativa e visível de incorporação de uma perspectiva de gênero em todas as políticas e programas que tratem de conflitos armados ou de outra natureza”, proposta essa que era justificada, entre outros, com o argumento de que as mulheres estavam sub-representadas nos processos decisórios relativos aos conflitos armados, “tanto no estágio pré-conflito e durante as hostilidades, como nas fases de manutenção da paz, consolidação da paz, reconciliação e reconstrução”²⁹¹.

²⁸⁷ Vide a recomendação constante do parágrafo 6, inciso (c), do relatório S/AC.51/2008/11, de 21.10.08.

²⁸⁸ Vide o parágrafo 6 da declaração sobre crianças e conflitos armados de junho de 1998 (S/PRST/1998/18).

²⁸⁹ Vide a respeito as resoluções 1261, de 30.08.99; 1265, de 17.09.99; 1296, de 19.04.00; e 1314, de 11.08.00.

²⁹⁰ Vide o primeiro parágrafo da nota à imprensa SC/6816, de 08.03.00, na página <http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000308.sc6816.doc.html> da internet.

²⁹¹ A proposta foi bem acolhida pela 23ª Sessão Especial da Assembleia Geral, realizada em junho desse mesmo ano com o tema “Mulheres 2000: igualdade de gênero, desenvolvimento

Poucos meses mais tarde, em outubro de 2000, o Conselho aprovaria a resolução 1325, sob o nome de “mulheres e paz e segurança”, a qual permaneceu como principal referência para o tratamento de questões de gênero no contexto de conflitos armados até 2008. O foco da resolução era buscar maneiras concretas de propiciar a incorporação da perspectiva de gênero no tratamento de conflitos armados; entre as medidas que dela constavam, estavam fundamentalmente o apelo aos Estados para elevarem o nível de representação das mulheres nos processos de tomada de decisão relativos a conflitos armados e darem treinamento às suas tropas em operações de paz sobre questões de gênero; o chamamento ao SGNU para agregar uma unidade de gênero nas operações de campo das Nações Unidas e para aumentar o número de mulheres que delas participam, inclusive como observadoras militares e policiais civis; e a solicitação de que, nos processos de negociação e implementação de acordos de paz, fossem contempladas as necessidades especiais de mulheres e meninas. O texto incluía solicitações mais pontuais, como ao defender a exclusão dos crimes de violência sexual “onde for factível” dos acordos de anistia e ao encorajar as partes em conflito a considerarem as necessidades diferenciadas de homens e mulheres ex-combatentes no processo de desarmamento, desmobilização e reintegração.

Por manter o foco no tratamento das questões de gênero referentes a conflitos armados, não havia dúvida de que a resolução se enquadrava *grosso modo* dentro dos limites do mandato do CSNU. Os dispositivos da resolução, aliás, eram não apenas compatíveis com a Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, mas também impulsionavam a adoção de medidas de apoio à implementação da Convenção no âmbito interno dos seus Estados Parte durante e após o conflito.

Algumas observações impõem-se, no entanto. A resolução 1325 abre margem à expansão das competências do Conselho ao solicitar de maneira geral que os processos de negociação e, particularmente, de implementação de acordos de paz incluam medidas que garantam

e paz para o Século XXI”; nessa ocasião, foi aprovado projeto de resolução intitulado “ações e iniciativas adicionais para implementar a Declaração e a Plataforma de Ação de Beijing”, no qual se incorporava um capítulo específico sobre mulheres e conflitos armados que endossava as teses da nota à imprensa do CSNU, mesmo que sem mencioná-la. Vide os parágrafos 15 a 18 do projeto de resolução n. II contido no relatório do Comitê *Ad Hoc* do Pleno da 23ª Sessão Especial da AGNU, realizada de 05.06.00 a 10.06.00, constante do documento A/S-23/10/Rev.1.

a proteção e o respeito aos direitos humanos de mulheres e meninas, “particularmente no que disser respeito à constituição, ao sistema eleitoral, à polícia e ao Judiciário” (PO 8, c). Nesses termos, uma vez que o cumprimento da resolução 1325 envolve temas centrais da gestão do Estado no período pós-conflito, a autoridade de monitoramento do CSNU sobre o país que sai de conflito estende-se a rigor por um período indefinido e sobre um rol em aberto de questões.

O debate sobre questões de gênero foi retomado pelo Conselho em todos os anos do período estudado e seus resultados ficaram consubstanciados em Declarações presidenciais sobre o estado da implementação da resolução 1325. Não raro, ao adotar uma Declaração, o Conselho atualizava a interpretação dos pontos mais sensíveis da resolução, expandindo a lista de providências solicitadas, e, em especial, aproveitava a abertura proporcionada pelo PO 8 da resolução para ampliar o seu âmbito de aplicação. A Declaração proferida em outubro de 2002, por exemplo, solicitava a realização de atividades que enfocassem as limitações específicas enfrentadas pelas mulheres em situações pós-conflito, como “a falta de terra, de direitos de propriedade e de acesso e controle sobre os recursos econômicos”²⁹².

O esforço mais significativo de ampliação do âmbito de aplicação da resolução 1325, contudo, partiu da Secretaria. Em outubro de 2005, o SGNU apresentou ao Conselho um Plano de Ação para a implementação da resolução 1325 em todo o sistema das Nações Unidas²⁹³. O plano de ação, que constituía o maior esforço de coordenação empreendido no interior da ONU até então com tal grau de abrangência temática, abrangia um total de 269 ações distribuídas em 12 áreas de atuação, a serem executadas pela Secretaria e pelas agências especializadas. A maioria das ações listadas corresponde, sem dúvida, a questões de interesse estrito à incorporação da perspectiva de gênero no tratamento de conflitos armados; outras há, entretanto, cujo objeto se refere a contextos distintos, tais como os compromissos:

- do EACDH em indicar pontos focais para questões de gênero em todos os escritórios no terreno; em encorajar instituições nacionais de direitos humanos a garantir a promoção e proteção dos DDHH

²⁹² Vide o parágrafo 8 da Declaração constante no documento S/PRST/2002/32, de 31.10.02.

²⁹³ Vide o relatório S/2005/36, de 10.10.05.

- das mulheres; em instar os Relatores Especiais da CDH a incluir a dimensão de gênero em seus respectivos relatórios;
- da FAO em implementar o Plano de Ação sobre Gênero e Desenvolvimento, garantindo às mulheres acesso à alimentação e controle sobre recursos naturais;
 - do HABITAT em criar grupos de autoajuda para facilitar o estabelecimento de microempresas;
 - do OCHA em incorporar os temas de gênero nas quatro áreas de atuação do Escritório;
 - da OIT em realizar iniciativas para desenvolver a capacidade de liderança das mulheres e melhorar a sua qualidade de vida e o seu papel na economia;
 - da OMS em aumentar a participação das comunidades na prevenção da violência de gênero e em monitorar o acesso das mulheres a serviços de saúde;
 - da UNESCO em estabelecer centros regionais e sub-regionais de pesquisa para mulheres; em apoiar o estabelecimento de associações de jornalistas e em defender a segurança das mulheres jornalistas;
 - da UNICEF de promover a consciência de gênero nas esferas nacional e local por meio de uma rede de pontos focais em seus escritórios regionais ou por país;
 - da UNIFEM em apoiar centros de mulheres dedicados a ampliar os meios de sustento.

Todas as ações listadas no Plano de Ação são em si meritórias e propiciam avanços na incorporação da perspectiva de gênero no trabalho das Nações Unidas. A redação do Plano de Ação não constituiu, por sinal, uma interferência do CSNU na atividade da Secretaria ou das agências especializadas: as ações nele previstas são compromissos assumidos voluntariamente pelos respectivos órgãos. As ações elencadas, todavia, referem-se a questões gerais de organização das agências especializadas ou a problemas históricos dos Estados-membros – e não necessariamente a uma situação de conflito armado; ao introduzi-las no Plano de Ação como parte do esforço de implementação da resolução 1325, o que se sugeria na prática era transformar essas ações (que correspondem a uma parcela significativa das iniciativas onusianas na área de gênero) em

temas a serem acompanhados pelo CSNU. No mesmo mês em que foi lançado o Plano de Ação, o Conselho acolhê-lo-ia, por meio de declaração presidencial, e instruiria o SGNU a continuar a atualizá-lo e a monitorar sua implementação²⁹⁴.

Em junho de 2008, o Conselho renovou o marco normativo do tratamento do tema ao aprovar a resolução 1820. O novo texto mantém os pontos principais da resolução 1325, ainda que procure dinamizar o seu tratamento, como com a solicitação para que o SGNU apresente proposta de parâmetros para medir o progresso na prevenção e na reparação dos casos de violência sexual cometidos em conflitos armados. Alguns aspectos chamam a atenção, contudo²⁹⁵. O de maior importância é o alerta que o Conselho faz de forma geral no PO 5 da resolução, de que considerará a aplicação de sanções contra as partes de conflitos armados que cometerem estupro e outras formas de violência sexual contra mulheres. Esse alerta ecoa o que havia sido feito na resolução 1807, de março do mesmo ano, sobre a possibilidade de aplicação de sanções contra a República Democrática do Congo²⁹⁶.

²⁹⁴ Vide a declaração presidencial de 27.10.05, no documento S/PRST/2005/52.

²⁹⁵ Um deles é o incomum apelo que o Conselho faz a que os Estados-membros considerem aderir ou ratificar a Convenção dos Direitos da Criança e a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Recorde-se que um dos membros permanentes – os Estados Unidos – não ratificou, até o final do período estudado, nenhum desses dois instrumentos.

²⁹⁶ Vide o inciso (e) do parágrafo operativo 13 da resolução 1807, de 31.03.08.

Capítulo 5

Tendências de Evolução da Atuação do CSNU

A análise dos dados levantados na descrição do trabalho realizado pelo Conselho tanto em questões temáticas como na consideração de situações nacionais permite alcançarem-se algumas conclusões sobre as tendências da atuação do CSNU em matéria de DDHH. Talvez a mais importante seja a de que a competência do CSNU para o tratamento de questões de direitos humanos em conflitos que se travam no interior de fronteiras nacionais se consolidou não apenas pela força dos precedentes pontuais assentados pelo próprio Conselho e comentados nos capítulos anteriores, mas também em função da assunção pública do princípio de que:

o sofrimento humano em larga escala é uma conseqüência e às vezes um fator que contribui para a instabilidade e o aprofundamento do conflito, seja devido ao deslocamento, ao ataque violento ou a outras atrocidades. Tendo em mente sua responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais, o Conselho afirma a necessidade de a comunidade internacional assistir e proteger as populações civis afetadas pelos conflitos armados²⁹⁷.

²⁹⁷ Vide o quarto parágrafo da declaração presidencial constante do documento S/PRST/1999/6, de 12.02.99.

Essa declaração não representa, por certo, um meio informal de emendar a Carta, como poderia parecer à primeira leitura, uma vez que é da competência institucional do Conselho determinar em cada momento o significado do conceito de ameaça à paz e à segurança internacionais com o qual lhe cabe lidar (*vide* o item 2.1.2). Mas consolida uma forma de interpretação da Carta que implica um alargamento significativo da sua agenda.

O histórico do Conselho no período de 2000 a 2008 corrobora sua disposição de abordar conflitos nacionais. Dos 14 países em cuja abordagem o Conselho incluiu considerações de direitos humanos:

- três referiam-se a conflitos fundamentalmente nacionais, ao menos durante o período estudado: Burundi, Haiti, Nepal;
- cinco, a conflitos nacionais que geraram fortes tensões em suas respectivas regiões, mas não chegaram a internacionalizar-se: Côte d'Ivoire, Chade/Sudão, Somália, Timor Leste;
- e seis, a conflitos propriamente internacionais: Afeganistão, Geórgia, Iraque, Libéria, República Democrática do Congo, Serra Leoa.

Por vezes, as considerações de direitos humanos ocuparam um papel não mais do que acessório no tratamento da questão nacional, o que foi o caso de Chade, Nepal e Somália. Em outros casos, no entanto, elas encontravam-se entre as motivações principais do Conselho para intervir: o Conselho ora agia motivado pela necessidade de proteger civis, como na Serra Leoa e no Sudão; ora com o objetivo de suprir graves deficiências institucionais locais, como no Haiti e no Timor Leste. Ambas as motivações, às vezes, aplicavam-se aos mesmos casos.

Ainda que as motivações centrais para intervir em nome dos direitos humanos fossem pouco numerosas, o Conselho, ao aprofundar-se no tratamento de cada caso nacional, tomou reiteradamente decisões que se referem, embora muitas vezes de forma implícita, a uma ampla gama de temas de DDHH, a saber:

- a situação de grupos vulneráveis: mulheres, crianças, refugiados e deslocados internos;

- os direitos à vida e à integridade física (ao pedir a responsabilização penal dos culpados por atos de violência cometidos contra civis, como assassinatos e mutilações);
- o direito a não ser torturado e a não ser tratado de forma cruel, desumana ou degradante (ao requerer a reforma do sistema correcional e o treinamento das polícias nacionais em matéria de direitos humanos);
- o direito de votar e ser votado (ao instar pela reforma dos sistemas eleitorais);
- o direito ao devido processo legal (ao solicitar a reforma do Poder Judiciário);
- a liberdade de expressão (ao defender o fortalecimento da mídia);
- e
- a liberdade de associação (ao advogar pelo fortalecimento dos órgãos de representação da sociedade civil).

A enumeração dos direitos humanos mais defendidos na prática pelo Conselho deixa patente a sua preferência pelos direitos civis e políticos, com uma ênfase especial nos temas relativos à consolidação do estado de direito e à promoção da boa governança. A isso tudo corresponde igualmente o relativo silêncio do Conselho em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais. Esse silêncio foi rompido em esporádicas vezes, como quando o Conselho reconheceu em setembro de 1999 que o fortalecimento da proteção a civis supunha o tratamento das causas do conflito armado vistas de maneira abrangente, de forma a incluir a “promoção do crescimento econômico, a erradicação da pobreza, o desenvolvimento sustentável, a reconciliação nacional, a boa governança, a democracia, o estado de direito e o respeito e a proteção dos direitos humanos”²⁹⁸. Ou como nas ocasiões em que o Conselho solicitou ao SGNU que monitorasse as tensões que surgissem com base em questões econômicas e sociais²⁹⁹. A prática do Conselho, entretanto, viu-se pouco alterada por essas aberturas ao tratamento das questões de desenvolvimento. O único caso verificado no período estudado – na verdade, a exceção que confirma a regra – no qual o CSNU impulsionou

²⁹⁸ Vide o parágrafo preambular 6 da resolução 1265, de 17.09.99.

²⁹⁹ Vide, por exemplo, o PO 10 da resolução 1366, de 30.08.01, e o inciso (a) do PO 4 da res. 1625, de 14.09.05.

atividades na área econômica e social foi o dos projetos de rápido impacto levados a cabo pela MINUSTAH, os quais, como vimos no item 3.1.2.2, eram de porte e alcance limitado. Um desdobramento recente nessa mesma área, cujo impacto efetivo ainda está por determinar-se (sobretudo à luz do volume de recursos que for capaz de levantar para a implementação), é a iniciativa do Representante Especial do SGNU para Côte d'Ivoire de lançar mil microprojetos para facilitar a reinserção de ex-combatentes³⁰⁰.

A postura da Secretaria e mesmo de alguns Estados ao longo do período estudado, no entanto, favoreceria a expansão das competências do Conselho de modo a também abarcar de forma consistente as questões de desenvolvimento. Isso se exemplifica com os pedidos feitos pelo Grupo de Trabalho que monitora os temas de crianças em conflitos armados, em favor de programas de cooperação para o desenvolvimento dos sistemas de saúde e educação no Nepal e da implementação pelo PNUD de projetos de redução de pobreza no Chade³⁰¹. Da mesma forma, o SGNU, no âmbito da implementação das decisões do Conselho na área de gênero, recolheria compromissos de órgãos tão distintos como FAO, HABITAT, OIT, OMS, UNESCO e UNICEF. Não há evidência de que essas iniciativas no sentido da incorporação das questões de desenvolvimento tenham encontrado acolhida no plenário do CSNU – ao menos até o término do período estudado. Presume-se que isso se deva em boa medida à resistência do Movimento não Alinhado e da China contra a sua inclusão na agenda, em vista do risco de “securitização” da consideração das questões de desenvolvimento.

De toda forma, desdobramentos como esses e, em particular, a disposição das agências especializadas em assumir compromissos voluntários para a implementação de questões relacionadas a resoluções do CSNU demonstram que ainda se está longe do esgotamento do potencial de ampliação das competências do Conselho. O processo de ampliação da temática de DDHH no Conselho, a propósito, avançou de forma constante ao longo do período estudado.

³⁰⁰ Vide o parágrafo operativo 14 da resolução 1826, de 29.07.08.

³⁰¹ Vide, respectivamente, as recomendações constantes do parágrafo 16, inciso (h), numerais (ii) e (iii) do relatório S/AC.51/2008/12 e do parágrafo 18, inciso (g), do relatório S/AC.51/2008/15, ambos de 05.12.08.

Uma questão central para a definição de qualquer curso de ação futura neste tema é compreender os fatores que impulsionam o processo de ampliação da agenda do CSNU. Seria inviável, do ponto de vista metodológico, determinar de forma exaustiva as motivações dos atores envolvidos nos trabalhos do Conselho: elas variam no tempo, segundo o tema e conforme o país em questão – e muito frequentemente não são divulgadas. Além disso, no interior da delegação de um mesmo país, a adoção de uma determinada postura quanto a um tema específico pode constituir uma solução de compromisso entre atores distintos com motivações diversas.

Uma análise abrangente da atuação do Conselho também não permite distinguir nenhuma narrativa abrangente que explique o processo de expansão; as possibilidades de cooperação que se abriram entre os membros permanentes quando do fim da Guerra Fria não foram acompanhadas por um conjunto de objetivos efetivamente compartilhados que impulsionasse de forma coerente e pudesse dar sentido unitário, do ponto de vista histórico, à tomada de decisões no CSNU na área de DDHH. O Conselho continuou em grande medida refratário ao tratamento do tema. O processo de definição de sua agenda, em particular, é marcado por um elevado grau de seletividade: como vimos no capítulo 3, diversos conflitos internos em que ocorriam graves violações de direitos humanos permaneceram fora da agenda do CSNU no período estudado – falo de Colômbia, Rússia (Tchetchênia) e Sri Lanka. Dos casos em que conflitos nacionais que envolviam questões de direitos humanos foram agregados ou mantidos na agenda entre os anos de 2000 e 2008, muitos o foram em boa medida porque o Conselho recebeu solicitações formais de cooperação por parte dos próprios Governos interessados – essa é a história de Burundi, Chade, Côte d’Ivoire, Haiti e Nepal.

Thomas Weiss oferece nos seguintes termos um modelo de explicação da combinação de elementos que leva à inclusão de uma situação nacional na agenda:

quando os interesses humanitários e estratégicos coincidem, uma janela de oportunidade abre-se para aqueles que procuram atuar com base no impulso humanitário no Conselho de Segurança³⁰².

³⁰² Vide a página 37 de seu artigo “O Impulso Humanitário” no livro “The UN Security Council: from the cold war to the 21st century”.

Weiss chama de impulso humanitário “o compreensível desejo humano de ajudar aqueles que têm sua vida ameaçada em razão de um conflito armado”. Traduzida para o contexto desta tese, a explicação que Weiss propõe é que uma ‘janela de oportunidade’ para a intervenção do CSNU surge durante o período em que os Estados se veem obrigados a conciliar interesses estratégicos e o apelo de proteção dos direitos humanos de civis afetados por conflitos. Desnecessário ressaltar a importância assumida pelo trabalho das organizações não governamentais (ONGs), nacionais e internacionais, no fomento do interesse pelas considerações de tipo humanitário. As inconsistências da prática do CSNU no tratamento das questões de direitos humanos indicam, no entanto, que, na equação interesses estratégicos/ interesses humanitários, os primeiros continuam tendendo a manter um maior peso no processo de decisão dos Governos e, em geral, favorecem a não intervenção do CSNU. A preponderância das considerações estratégicas nessa área vê-se ao menos:

- a) pela relutância histórica dos membros do Conselho em tratar de situações nacionais nas quais estejam envolvidos interesses de potências regionais ou mundiais (em particular, dos próprios membros permanentes do CSNU). Vide, a propósito, o silêncio do Conselho sobre as violações de direitos humanos cometidas pela coalizão no Iraque pós-2003; e
- b) pela resistência, sobretudo dos membros permanentes, de arcar com os custos de intervir em conflitos nos quais não estejam diretamente em jogo interesses nacionais seus. Isso explica, por exemplo, o fato de o CSNU ter decidido intervir em Serra Leoa recentemente, seis anos depois do início da guerra civil, e de ter-se pronunciado sobre a guerra entre o norte e o sul do Sudão apenas em 2004, vinte e um anos após o seu começo.

Eppur si muove o Conselho na direção da ampliação de suas competências e de sua agenda. É possível jogar luz sobre o porquê disso mediante a análise de algumas manifestações públicas emblemáticas de atores centrais da rotina do Conselho. A primeira manifestação chave vem da Secretaria e foi realizada pelo SGNU Kofi Annan em

seu artigo “Direitos Humanos e Intervenção Humanitária no Século Vinte e Um”³⁰³, no qual afirma que:

se a consciência coletiva da humanidade – uma consciência que abomina a crueldade, renuncia à injustiça e procura a paz para todos os povos – não puder encontrar nas Nações Unidas a sua maior tribuna, há um grave perigo de que as pessoas perderão a fé na capacidade da ONU de fazer diferença e buscarão paz e justiça em outro lugar.

Como vimos em detalhe no item 2.1.3.2, Annan teme, na verdade, pela relevância da ONU em um mundo no qual os conflitos internos são mais numerosos do que os internacionais – e para o qual as Nações Unidas em seu conjunto ofereciam poucas alternativas concretas. Há um elemento pragmático em seu argumento: mais do que a afirmação da competência de um ou outro órgão onusiano para a consideração dos casos de graves violações dos direitos humanos ou do direito humanitário, Annan busca a definição de um meio institucional que lhe proporcione respostas rápidas e efetivas para os desafios contemporâneos. Ainda que permaneça implícita, sua procura por um foro com capacidade de significativa mobilização de recursos parece desempenhar um papel tão importante na conformação de sua posição sobre essa matéria quanto as considerações que ele faz relativas ao sentido a ser dado atualmente ao conceito de ameaça à paz.

A segunda manifestação chave – ou, melhor dito, o segundo conjunto de manifestações – é oriunda da comunidade de organizações não governamentais e diz respeito à situação dos direitos humanos em Myanmar. Em 20 de setembro de 2005, a firma de advocacia DLA Piper Rudnick Gray Cary publicou um relatório, encomendado pelo ex-Presidente da República Tcheca Václav Havel e pelo bispo sul-africano Desmond Tutu, no qual se defende a inclusão do caso de Myanmar na agenda do Conselho³⁰⁴. Três dias após, a ONG malaia

³⁰³ Vide as páginas 318 e 319 do livro “Realizing Human Rights: moving from inspiration to impact”, editado por Samantha Power e Graham Allison.

³⁰⁴ A firma argumentava para tanto que o caso em Myanmar atende aos critérios subjacentes às decisões que o Conselho havia tomado no passado ao incluir outros conflitos internos em sua agenda, como o fato de ocorrerem violações generalizadas dos DDHH, de a junta militar ter derrubado um governo legitimamente eleito e manter relações de tensão com minorias étnicas locais e de isso ter causado fluxos de refugiados para países vizinhos.

Asean Inter-Parliamentary Myanmar Caucus divulgaria nota de apoio ao relatório, na qual afirmava que:

(...) é necessário algo novo e muito mais forte de parte do órgão mundial. Encarregado da missão de manter a paz e a segurança, o Conselho de Segurança da ONU tem autoridade para tomar decisões vinculantes que adicionarão peso às várias iniciativas da ONU³⁰⁵.

No mesmo sentido, pouco mais de um ano depois, por ocasião da apresentação à AGNU do relatório do Relator Especial sobre a situação em Myanmar, Paulo Sérgio Pinheiro, a ONG U.S. Campaign for Burma emitiria nota na qual seu diretor Aung Din declararia que “a fraqueza dos esforços da ONU é que todos eles têm sido não vinculantes. Sem uma resolução do Conselho de Segurança, a situação na Birmânia não melhorará”³⁰⁶.

Ressurge aqui a questão da eficácia das Nações Unidas, mas vista por outro ângulo. O pano de fundo das queixas das ONGs mencionadas é o trabalho realizado pela ONU no caso de Myanmar até então: ao longo do período de 1991 a 2006, a AGNU e a CDH haviam dedicado 28 resoluções ao tema, a CDH havia indicado três Relatores Especiais e o SGNU, dois Enviados Especiais. Um volume tão significativo de ação diplomática, contudo, não propiciara mudanças de posição de parte da junta militar em Myanmar. Ante a insuficiência dos instrumentos de pressão moral para a produção de resultados concretos, as ONGs voltavam-se ao Conselho em função da condição única que lhe é garantida pela Carta, como órgão com capacidade para tomar decisões pontuais, direcionadas a países específicos e de cumprimento obrigatório.

O relatório da firma DLA Piper Rudnick Gray Cary chega a explicitar o pedido de que o Governo de Myanmar receba “uma obrigação vinculante de alcançar a reconciliação nacional”³⁰⁷. Difícil prever qual teria sido o ganho político efetivo que a eventual adoção de uma resolução

³⁰⁵ Vide o segundo parágrafo da segunda página da nota, na página http://www.aseanmp.org/docs/resources/AIPMC_Briefing_UNSCSept2005.pdf da internet.

³⁰⁶ Vide o sexto parágrafo da nota, publicada em 20.08.06 na página web <http://uscampaignforburma.org/pr/2006-new-united-nations-report-slams-attacks-on-civilians-by-burmas-junta-and-suggests-un-security-council-action.html>.

³⁰⁷ Vide a página 106 de seu relatório “Threat to the Peace: a call for the UN Security Council to act in Burma”.

pelo Conselho exortando à reconciliação teria proporcionado no caso em Myanmar – ou em que medida esse ganho seria superior ao das formas usuais de pressão, seja por gestões do Enviado Especial do SGNU, seja por condenações do sistema onusiano de direitos humanos. Há boas chances de que, isolada como já estava, a junta militar se recusasse a cumprir a resolução. O apelo das ONGs ao Conselho como fonte de formas mais incisivas de pressão, na verdade, deixa transparecer o desejo da inclusão de um caso nacional na agenda do Conselho permitir depois que se lance mão de medidas previstas no capítulo VII da Carta, ou ao menos que se ameace fazê-lo. Aqui novamente é questionável o ganho em eficácia que esse recurso possibilitaria; pelo menos no caso iraquiano, a experiência de aplicação de sanções econômicas abrangentes e, depois, de uso de meios militares mostrou-se fortemente contraproducente do ponto de vista da proteção e promoção dos direitos humanos, como vimos no item 3.1.2.3.

De interesse aqui, de toda forma, é a constatação de que a eventual frustração com a eficácia dos procedimentos onusianos regulares de tratamento de casos graves de violações de direitos humanos pode gerar, entre os órgãos de representação da sociedade civil, o anseio de fazer apelo ao Conselho. Essa observação é por certo extensível a outros casos.

A terceira manifestação chave provém de um membro permanente do Conselho e também teve como motivo a situação dos direitos humanos em Myanmar. Como vimos na Introdução, a proposta norte-americana de resolução condenatória a Myanmar foi rejeitada em 12 de janeiro de 2007 pelo Conselho em razão do duplo veto de China e Rússia. Questionado pelo jornal *The New York Times* sobre o porquê da preferência pelo Conselho em detrimento do CDH para a apresentação do projeto de resolução, o então Subsecretário de Estado para Assuntos Políticos dos EUA, Embaixador Nicholas Burns, declarou que:

nós forçamos esse tema na agenda por uma razão. O Conselho de Segurança é o único lugar que pode lidar com direitos humanos³⁰⁸.

Nicholas Burns encarregou-se de justificar-se em seguida, acrescentando que o Conselho de Direitos Humanos seria uma instituição

³⁰⁸ Vide a íntegra da reportagem na página eletrônica http://www.nytimes.com/2007/01/13/world/asia/13nations.html?_r=2&scp=2&sq=Myanmar%20Security%20Council&st=cse&oref=slogin.

desacreditada por ter condenado anteriormente Israel, mas não a Coreia do Norte, o Sudão ou mesmo Myanmar. Desdobremos esse seu argumento. Se o problema que os EUA viam no CDH era mesmo o fato de alegadamente ser uma “instituição desacreditada”, por que então não decidiram levar o projeto de resolução à consideração de outro órgão, como a Terceira Comissão da Assembleia Geral, um órgão superior ao CDH na hierarquia das Nações Unidas e que, diferentemente do CSNU, possui um mandato claro para a consideração de situações nacionais de direitos humanos? A resposta mais provável de Burns seria a de que o histórico de votações da Terceira Comissão é similar ao do CDH. Interrompamos aqui esse diálogo hipotético para considerar o sentido dessa oposição: o que diferencia o CSNU de modo a tornar mais provável uma votação com resultado que os EUA considerem satisfatório? A razão mais plausível é a especificidade de sua configuração institucional: um foro de composição reduzida, em que alguns membros contam com mais direitos (i.e., assento permanente, direito de veto) e, em decorrência, com maior capacidade de influência do que outros. Ao argumento de Burns subjaz, na verdade, o interesse dos EUA de levar a consideração dos temas de direitos humanos que lhes são mais caros a um foro que lhes seja mais favorável. Essa observação também se estende em princípio a outros membros permanentes que enfrentem problemas semelhantes na AGNU.

As três manifestações-chave descritas possuem em comum ao menos dois elementos: estão fundadas em interesses permanentes de atores centrais do trabalho do CSNU e convergem todas na preferência pelo recurso ao Conselho para o tratamento de violações graves de direitos humanos. Na realidade, os interesses não são autoexcludentes: as posições subjacentes em cada uma das manifestações acima tratadas podem ser compartilhadas por outros dos grupos mencionados. A solidez dessa convergência, de toda forma, é possivelmente um dos principais motores do processo de ampliação das competências do Conselho. Na inter-relação entre os interesses desses grupos, no entanto, há uma distinção a ser feita: o objetivo primário da Secretaria e das ONGs é dotar as Nações Unidas de maior eficácia, o que não implica necessariamente a expansão de competências do CSNU. Essa questão será explorada no item 5.2.

Como quer que seja, a expansão das competências do CSNU fez-se sentir em todas as suas modalidades de atuação. Veremos a seguir as tendências em cada uma delas.

5.1. Prevenção de conflitos

A prevenção de conflitos não foi, é certo, um tema efetivamente prioritário na agenda do Conselho ou um dos que mais verificaram progressos na sua prática desde o ano 2000. Isso não implica dizer que não tenha havido avanços conceituais no debate do CSNU sobre a matéria ou mesmo que o Conselho não haja *aggiornato* seus métodos de trabalho mediante a consideração progressiva de elementos relativos à prevenção. O debate foi alimentado no princípio do período estudado pelo Secretário-Geral Kofi Annan, o qual, instigado pelo próprio Conselho, esboçou, em relatório publicado em junho de 2001³⁰⁹, uma visão abrangente de promoção dos esforços de prevenção de conflitos no sistema onusiano. A proposta de Annan era fundada no entendimento de que 1) a ação preventiva deve voltar-se à solução das causas estruturais dos conflitos, sejam elas de ordem socioeconômica, cultural, ambiental ou institucional, e 2) o atendimento desse objetivo supõe a adoção de medidas de curto e longo prazo nas áreas política, diplomática, humanitária, institucional, de direitos humanos e de desenvolvimento. Quase todos os órgãos do sistema das Nações Unidas estavam envolvidos em sua proposta, mesmo a Corte Internacional de Justiça. No que diz respeito ao Conselho, Annan incentivá-lo-ia a fazer uso mais ativo do envio preventivo de missões de paz (“preventive deployment”) e a incorporar componentes de consolidação da paz, bem como de desarmamento, desmobilização e reintegração, nas operações de manutenção da paz. Na área de direitos humanos, Annan reservaria ao Conselho a sugestão de fazer uso pleno das informações e análises elaboradas pelos órgãos onusianos de DDHH.

Várias de suas sugestões seriam acolhidas pelo menos formalmente pelo CSNU: dois meses mais tarde, pela resolução 1366, o Conselho reconheceria que o envio preventivo de missões de paz e medidas de desarmamento e de consolidação da paz fazem parte de uma estratégia abrangente de prevenção de conflitos; além disso, de forma mais relevante para esta tese, ainda convidaria o SGNU a transmitir-lhe as informações colhidas pelo sistema da ONU acerca de violações graves do direito humanitário e dos direitos humanos bem como de situações potenciais de conflito que surjam devido a disputas étnicas, religiosas ou causadas pela pobreza, para que lhe sirvam como um sistema de alerta tempestivo (“early warning”) da ocorrência

³⁰⁹ Vide o documento A/55/985-S/2001/574, de 07.06.01.

de conflitos ou ainda como subsídio para a compreensão da evolução da realidade local de países já incorporados à sua agenda³¹⁰.

O grau de aplicação efetiva dessas propostas pelo Conselho foi dispar: componentes de desarmamento, desmobilização e reintegração assim como de consolidação da paz foram em grande medida incluídos nos mandatos das missões de manutenção da paz; contudo, não houve seguimento, ao menos até o final do período estudado, à proposta de envio preventivo de missões de paz. Enraizou-se na prática do Conselho, de toda forma, a prática de transmissão de informações na área de DDHH; os relatórios que o Secretário-Geral apresentou desde então sobre a situação em países específicos tiveram por regra a inclusão de capítulo específico ou ao menos de um segmento com informações sobre o estado dos direitos humanos no local. Essa prática viu-se fortalecida pelo fato de o mandato das missões de paz ter passado em geral a contemplar componentes de direitos humanos, que igualmente informam de maneira regular sobre a evolução da situação no terreno. Mesmo nos casos em que uma missão de paz não possui um componente específico de DDHH (como a UNMIN), têm-se estabelecido laços de cooperação com os escritórios de representação no terreno do Escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos que permitem a manutenção do fluxo de informação para o CSNU.

De interesse maior para esta tese, é o fato de não apenas ter-se estabelecido um fluxo constante de informações sobre direitos humanos para o Conselho, mas também de que isso incentivou a criação ou, conforme o caso, o fortalecimento de canais diretos de diálogo do Conselho com representantes do sistema de direitos humanos. A Alta Comissária para Direitos Humanos Mary Robinson já havia assentado precedente nessa área nas duas oportunidades em que se dirigiu ao Conselho para tratar do tema da proteção de civis em conflitos armados: em 16 de setembro de 1999 e em 23 de abril de 2001. Após a aprovação da resolução 1366, as visitas ao Conselho intensificaram sua frequência e voltaram-se em geral a temas mais específicos da agenda: o Alto Comissário interino Bertrand Ramcharan apresentou em 14 de maio de 2004 relatório sobre a situação em Côte d'Ivoire e a Alta Comissária Louise Arbour falou ao CSNU em várias ocasiões³¹¹.

³¹⁰ Vide, respectivamente, o parágrafo preambular 16 e o parágrafo operativo 10 da resolução 1366, de 30.08.01.

³¹¹ A saber, em 16 de fevereiro de 2005, sobre os resultados da Comissão Internacional de Inquérito sobre Darfur; em 30 de julho de 2005, sobre sua própria visita ao Sudão; e em 31 de maio de 2007, sobre sua visita à região dos Grandes Lagos na África. Uma quarta intervenção

O impacto das intervenções dos Altos Comissários nos trabalhos do CSNU é difícil de precisar: a visita feita por Mary Robinson ao Conselho em 1999 foi agendada de forma a marcar a adoção da primeira resolução sobre a proteção a civis em conflitos armados; não há evidência, contudo, de que as demais participações dela e dos outros Altos Comissários tenham impulsionado a adoção de textos específicos pelo CSNU. De toda forma, é fato que, depois da aprovação da resolução de consolidação institucional do CDH em junho de 2007, não se registraram mais visitas de Altos Comissários ao CSNU; mas seria prematuro deduzir disso que o diálogo dos Altos Comissários com o Conselho tenha sido interrompido definitivamente.

As formas de diálogo não se restringiram à participação dos Altos Comissários para Direitos Humanos em reuniões plenárias do CSNU. Bertrand Ramcharan relata que, até 2002, o representante do Alto Comissariado para Direitos Humanos em Nova York concedia *briefings* mensais ao Presidente do Conselho de Segurança e, ademais, os membros do Conselho valiam-se da fórmula Arria (ou seja, da possibilidade de realizar reuniões informais de consulta fora das dependências do CSNU) para encontrar-se com Relatores Especiais da Comissão de Direitos Humanos. Segundo ainda Ramcharan, o Conselho teria sido *briefado* dessa forma, até então ao menos pelos Relatores Especiais, sobre a situação dos direitos humanos no Afeganistão, no Burundi, no Iraque e na República Democrática do Congo, bem como pelo Relator Especial sobre Violência contra a Mulher³¹². As Nações Unidas não mantêm à disposição do público um registro atualizado das intervenções de Relatores Especiais de direitos humanos fora do CDH; sabe-se, no entanto, que a prática de encontros com o CSNU não foi interrompida: em outubro de 2008, por exemplo, o Relator Especial sobre a promoção e proteção dos direitos humanos no combate ao terrorismo, Martin Scheinin, dirigiu-se a dois órgãos subsidiários do Conselho³¹³.

Outra modalidade de diálogo possibilitada pela fórmula Arria foi a que se estabeleceu com organizações não governamentais. Tampouco há

de Louise Arbour ocorreria em 28 de julho de 2005, quando, contudo, abordou a dimensão de DDHH dos itens da agenda do Conselho de forma genérica.

³¹² Vide as páginas 84 e 85 de seu livro “The Security Council and the Protection of Human Rights”.

³¹³ A saber, o Comitê sobre as sanções aplicadas pela resolução 1267 (que compila a lista de membros da Al Qaeda e do Talibã submetidos a sanções) e o Comitê Antiterrorismo. Vide a nota publicada sobre sua conferência de imprensa na página http://www.un.org/News/briefings/docs/2008/081022_Scheinin.doc.htm .

registro público das reuniões mantidas pelo CSNU com ONGs; Johanna Wechsler comenta que os contatos desse gênero tornaram-se mais frequentes a partir de fins da década de 1990 e que o principal formato utilizado para tanto em todo o período continuou sendo a fórmula Arria³¹⁴.

Há, por certo, uma tarefa maior a ser considerada na análise da prevenção de conflitos, tal como proposta pelo Secretário-Geral Kofi Annan: a solução das suas causas estruturais – e que foi reconhecida pelo próprio CSNU em setembro de 2005, ao afirmar a necessidade de incluir na elaboração de estratégias para a prevenção de conflitos a adoção de medidas de promoção da boa governança, da proteção dos direitos humanos e do aperfeiçoamento dos processos eleitorais³¹⁵. Esses temas serão tratados no item 5.4 abaixo.

5.2. Estabelecimento da paz

Os temas de direitos humanos fazem-se presentes no tratamento das questões relativas ao estabelecimento da paz pelo menos de duas formas distintas. A primeira refere-se aos meios empregados para fortalecer a proteção aos direitos humanos durante a vigência de um conflito. O Conselho tem assumido um tom crescentemente incisivo nesse campo. Apesar das justificativas empregadas por algumas delegações, o argumento em favor do uso de meios coercitivos para a promoção dos direitos humanos não encontrou acolhida na prática do Conselho. No entanto, ele tem reiteradamente ameaçado aplicar – e por vezes mesmo aplicado – sanções a membros das partes em conflito que violarem os DDHH.

As resoluções temáticas desempenham um papel de destaque neste contexto ao incluírem ameaças desse tipo no marco normativo aplicável a todos os casos constantes da agenda do Conselho. Ao tratar da questão de gênero em junho de 2008, por exemplo, como vimos no item 4.3, o

³¹⁴ O primeiro contato do Conselho com ONGs teria sido realizado pelo próprio Embaixador Diego Arria, da Venezuela, então na Presidência do Conselho, que foi *briefado* em março de 1992 pelo chefe da ONG Africa Watch a respeito da situação na Somália. A abertura desse precedente permitiu que ocorresse um mês depois a primeira reunião de briefing de ONGs com membros do CSNU, na qual um representante da organização Human Rights Watch informou da situação em Ruanda. Vide, a respeito, as páginas 61 e 62 do artigo “Human Rights” de Johanna Wechsler no livro “The UN Security Council: from the cold war to the 21st century”.

³¹⁵ Vide os incisos (d) e (e) do parágrafo operativo 4 da resolução 1625, de 14.09.05.

Conselho expressou sua intenção de considerar a aplicação de sanções direcionadas às partes em conflito que cometerem estupro e outras formas de violência sexual³¹⁶. O sistema idealizado para o tratamento de questões ligadas aos direitos da criança no contexto de conflitos armados, exposto no item 4.2, é mais complexo: o Conselho requer aos Estados que forem partes em conflito envolvendo crianças (e que constem de sua agenda) a elaboração e implementação de planos de ação para suspender o recrutamento e uso de crianças soldado; os referidos planos de ação, bem como os relatórios preparados pelo SGNU a respeito das violações ao direito internacional cometidas no conflito contra as crianças são objeto de monitoramento por Grupo de Trabalho criado pelo Conselho³¹⁷. Se as normas substantivas editadas pelo CSNU ou seus requisitos de monitoramento não forem atendidos, o Conselho reserva-se o direito de aplicar sanções tais como proibir a exportação e o fornecimento de armas pequenas e armamentos leves e de outros equipamentos militares e a prestação de assistência militar às partes envolvidas. De forma literal, o Conselho acenou com a aplicação de sanções dessa natureza às partes que “estiverem em violação do direito internacional aplicável relacionado aos direitos e à proteção das crianças em conflito armado”³¹⁸.

O Conselho não se limitou a fazer ameaças genéricas. Adotou sanções direcionadas contra a República Democrática do Congo no tocante aos dois conjuntos de questões temáticas mencionadas: proibiu as viagens internacionais e congelou os bens dos políticos e militares que recrutarem ou usarem crianças em conflitos armados, assim como dos indivíduos que estiverem operando no país e cometerem sérias violações contra crianças e mulheres³¹⁹.

Ainda que seja o primeiro caso de aplicação de sanções em função das resoluções temáticas do Conselho, a RDC não representa o primeiro caso de imposição de sanções por violações de direitos humanos em geral no período estudado. São exemplos de sanções impostas em função de considerações de direitos humanos no âmbito de processos de estabelecimento da paz as seguintes:

³¹⁶ Vide o parágrafo operativo 5 da resolução 1820, de 19.06.08.

³¹⁷ Vide as resoluções 1539, de 22.04.04, e 1612, de 26.07.05.

³¹⁸ Vide o parágrafo operativo 9 da resolução 1612, de 26.07.05.

³¹⁹ Vide os parágrafos operativos 9, 11 e 13, incisos (d) e (e), da resolução 1807, de 31.03.08.

- Em julho de 2004, o CSNU ameaçou aplicar sanções adicionais ao Governo do Sudão se os líderes e membros das milícias “janjaweed” que tivessem incitado ou cometido violações de direitos humanos não fossem detidos e processados³²⁰; essa ameaça viria a ser efetivamente realizada oito meses mais tarde: o Conselho estenderia a proibição de viagens internacionais e o congelamento de bens aos indivíduos que “cometerem violações do direito internacional humanitário ou dos direitos humanos ou outras atrocidades” no país³²¹;
- Em novembro de 2004, em uma decisão que pode ser interpretada extensivamente como pertinente às considerações de direitos humanos, o Conselho decidiu, por meio da resolução 1572, congelar bens e proibir viagens internacionais de todo aquele que “constituir uma ameaça à paz e ao processo de reconciliação nacional em Côte d’Ivoire”. Em outubro de 2008, com a resolução 1842, o Conselho explicitaria sua disposição de sancionar os responsáveis por sérias violações dos DDHH e do DIH no país; e
- Em novembro de 2008, da mesma forma, o Conselho, pela resolução 1844, proibiu viagens internacionais e congelou bens a quem se engajar em atos que ameacem a paz, a segurança e a estabilidade na Somália, ou obstruir a entrega de assistência humanitária.

A segunda área na qual os temas de direitos humanos incidem sobre os trabalhos do CSNU no tocante ao estabelecimento da paz são as negociações de paz. Também aqui as resoluções temáticas do CSNU exercem um papel de destaque, na medida em que estipulam diversas obrigações de caráter geral para as partes nos processos de negociação de paz. No campo dos direitos das crianças, duas resoluções do Conselho estabeleceram a norma de que a proteção e o bem-estar da criança devem ser levados em consideração quando da elaboração de acordos de paz³²². O Conselho, com o tempo, definiria obrigações de caráter mais pontual, como a referente à inclusão de dispositivos de proteção nos capítulos dos acordos de paz relativos ao desarmamento, desmobilização e reintegração

³²⁰ Vide o parágrafo operativo 6 da resolução 1556, de 30.07.04.

³²¹ Vide o inciso (c) do parágrafo operativo 3 da resolução 1591, de 29.03.05.

³²² Vide as resoluções 1261, de 30.08.99, e 1612, de 26.07.05

das crianças soldado³²³. Outro exemplo é a necessidade, reconhecida pelo Conselho, de excluir de eventuais cláusulas de anistia, “onde for factível”, os crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra cometidos contra as crianças³²⁴.

Considerações semelhantes foram feitas pelo Conselho no campo das questões de gênero. A resolução 1325, principal referência normativa do Conselho nessa matéria, apelava especificamente para que os atores envolvidos em negociações de paz adotassem uma perspectiva de gênero, que se traduzisse em atendimento às necessidades especiais de mulheres e meninas durante os processos de repatriação, reassentamento, reabilitação e reintegração e na adoção de outras medidas que garantissem a proteção de seus direitos humanos. No mesmo texto, o Conselho acrescentava menção à necessidade de excluir das cláusulas de anistia, “onde for factível”, os crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra relativos à violência sexual e outras formas de violência cometidas contra mulheres e meninas³²⁵.

Essas solicitações do Conselho não tinham caráter puramente exortatório. Ao menos no que diz respeito às crianças em conflitos armados, o Conselho aventa a possibilidade de aplicar as sanções direcionadas de que trata a resolução 1612 em casos de descumprimento de suas demandas substantivas, o que inclui as referentes aos processos de negociação de paz.

O uso reiterado da expressão “onde for factível”, de toda forma, evidencia a ambiguidade que vivia o Conselho quanto às negociações de paz e, de forma mais ampla, à relação entre as considerações de justiça e de paz. Ainda que enfatizasse a importância de processar penalmente os responsáveis por violações de direitos humanos³²⁶, o Conselho sempre manteve aberta a opção de subordinar as considerações de justiça às da política quando considerasse essas últimas mais favoráveis para o estabelecimento da paz. Exemplo evidente da ambiguidade do Conselho no campo das negociações de paz é o caso de Serra Leoa (vide o item

³²³ Vide o parágrafo operativo 11 da resolução 1314, de 11.08.00.

³²⁴ Vide o parágrafo operativo 2 da resolução 1314, de 11.08.00.

³²⁵ Vide, respectivamente, os incisos (a) e (c) do PO 8 e o PO 11 da resolução 1325, de 31.08.00.

³²⁶ Recorde-se, por exemplo, que o parágrafo operativo 15 da resolução 1355, de 15.06.01, afirmava taxativamente que “os culpados [pelas violações de direitos humanos na República Democrática do Congo] serão responsabilizados”, sem indicar quem se encarregaria dessa tarefa ou como a executaria.

3.1.2.4). O ponto de partida da análise da consideração do tema pelo CSNU é a resolução 1231, de março de 1998, que apelava “às autoridades cabíveis para investigar todas as alegações de violações com vistas a levar os culpados à Justiça”; no ano seguinte, o CSNU seria levado a esposar a posição oposta, ao saudar a assinatura do Acordo de Lomé (que concedia perdão absoluto e cancelamento de pena a todos os combatentes das milícias armadas) e mesmo instar as partes a implementarem-no plenamente³²⁷. Quase em um movimento pendular, o Conselho, em atenção à evolução da situação no terreno, acolheria a carta do Presidente Kabbah de junho de 2000 que declarava superado o Acordo de Lomé em vista do seu alegado descumprimento pela RUF e aprovaria a proposta de constituição de tribunal especial para Serra Leoa com competência para julgar inclusive as violações que haviam sido objeto de perdão³²⁸.

5.3. Manutenção da paz

A primeira indicação da interpenetração dos temas de direitos humanos e de manutenção da paz é o fato de que, dos 14 países analisados em cujas situações nacionais o CSNU considerava questões de DDHH, treze receberam missões de paz no período estudado (a exceção foi a Somália). Em 11 dos 13 casos, foram incluídas expressamente tarefas da área de direitos humanos nos mandatos das missões; nos 2 restantes, a Secretaria interpretou-os de forma a abrangê-las³²⁹. As missões enviadas a esses 13 países, no entanto, apresentavam naturezas marcadamente distintas. Algumas eram missões de paz no sentido clássico (com componente militar)³³⁰; outras eram missões políticas especiais (missões de supervisão e assistência que não dispõem de componente militar)³³¹. Há casos, como o de Serra Leoa, em que missões de paz e missões políticas especiais revezaram-se no tempo no mesmo país; em outros, como no Timor Leste, duas missões de paz da ONU chegaram a sobrepor-se.

³²⁷ Vide o parágrafo operativo 2 da resolução 1260, de 20.08.99.

³²⁸ Vide os parágrafos operativos 1 e 2 da resolução 1315, de 14.08.00.

³²⁹ Foi o caso, recorde-se, de Geórgia e Nepal.

³³⁰ São exemplos a UNOCI, a MINUSTAH, a UNMIL, a MONUC, a UNOMSIL, a UNAMID e a UNTAET.

³³¹ Nesse grupo incluem-se a UNAMA, o BINUB, a MINURCAT, a UNOMIG, a UNAMI, o UNOL, a UNMIN, a UNIOSIL e a UNAMET. Algumas dessas missões, como a UNAMA, a MINURCAT e a UNAMI, conviviam paralelamente, recorde-se, com forças militares multinacionais autorizadas pelo Conselho.

De maior interesse para o objeto desta tese, é a distinção a ser feita entre as missões conforme o grau de penetração dos temas de direitos humanos nos seus respectivos mandatos. Uma rápida análise comparativa evidencia que a incorporação dos temas de direitos humanos tornou-se, na prática, uma regra e chegou a perfazer o perfil da atuação do CSNU no período histórico em estudo. Michael Matheson chega a elaborar uma taxonomia das missões de manutenção da paz, dividindo-as em três categorias³³²:

- missões de primeira geração: atuam primordialmente em conflitos interestatais, voltando-se a desencorajar a retomada das hostilidades. Entre suas tarefas, listavam-se patrulhar fronteiras ou linhas de cessar-fogo, prestar assistência humanitária e monitorar a implementação dos acordos de paz. A única missão que foi concebida originalmente com essas características e que atuou no período estudado é a UNOMIG, na Geórgia, que, porém, teve suas competências ampliadas com o tempo a fim de incorporar o tratamento da situação de refugiados;
- missões de segunda geração: atuam fundamentalmente em conflitos intraestatais e incluem em seu mandato o tratamento de causas profundas do conflito, sejam de natureza política, econômica ou humanitária. Enquadram-se nesta categoria as missões enviadas a 11 dos 14 países analisados; e
- missões de terceira geração: caracterizam-se por as Nações Unidas assumirem, por meio da missão, a maioria das funções de governo do território em questão, até as instituições locais estarem capazes de retomar o controle do país. É o caso tipicamente da UNTAET, no Timor Leste. Michael Matheson acrescenta a essa lista o caso de Kosovo.

Nos termos como definidos *supra*, as missões de diferentes gerações podem coexistir no tempo, o que de fato ocorreu em diversos momentos da história. A maneira como está consolidada na prática do CSNU a incorporação de elementos relativos às causas profundas do conflito no mandato das missões de paz, no entanto, fez Paulo Roberto Campos

³³² Vide as páginas 106 a 119 de seu livro “Council UNbound: the growth of UN decision making on conflict and post conflict issues after the cold war”.

Tarrisse da Fontoura dividir a história das missões de paz em duas eras: aquela em que preponderaram as de primeira geração encerrar-se-ia em 1987 e daria lugar a uma época marcada, sobretudo, por missões multidisciplinares e que teria durado pelo menos até o término do período estudado³³³.

O cotejamento das atividades levadas a cabo pelo CSNU na área de direitos humanos demonstra ter-se desenvolvido durante o período estudado um conjunto quase padrão de medidas a serem aplicadas a cada caso nacional que entrasse em sua agenda. A configuração dos mandatos das missões de segunda geração evidencia que o Conselho se dispunha a tratar como questão prioritária a consolidação ou construção do estado de direito nos países afetados por conflito armado e que contava para esse esforço com um número limitado e preestabelecido de instrumentos para a prestação de assistência. São as seguintes as medidas de uso mais frequente nos mandatos das missões:

- monitoramento das violações de direitos humanos, em particular das cometidas contra grupos vulneráveis como mulheres e crianças. Presente no mandato de missões no Afeganistão, no Chade, em Côte d'Ivoire, no Haiti, no Iraque, na Libéria, na República Democrática do Congo, em Serra Leoa e no Sudão;
- apoio aos esforços de combate à impunidade. Presente no Burundi, em Côte d'Ivoire, no Haiti, no Iraque, na República Democrática do Congo e no Sudão;
- reforma do sistema judiciário. Presente em missões no Afeganistão, no Burundi, no Chade, na Côte d'Ivoire, no Haiti, no Iraque, na Libéria, na República Democrática do Congo, em Serra Leoa, no Sudão e no Timor Leste;
- reforma do sistema correcional. Presente no Afeganistão, no Burundi, na Libéria, na República Democrática do Congo e em Serra Leoa;
- reforma da polícia. Presente no Burundi, na Côte d'Ivoire, no Haiti, no Iraque, na Libéria, na República Democrática do Congo, em Serra Leoa, no Sudão e no Timor Leste;

³³³ Vide as páginas 99 e 100 de seu livro "O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas".

- reforma do sistema eleitoral. Presente no Afeganistão, na Côte d'Ivoire, no Haiti, no Iraque, na Libéria, no Nepal, na República Democrática do Congo, em Serra Leoa e no Timor Leste;
- fortalecimento das instituições nacionais e promoção da governança democrática. Presente no Burundi, no Chade, no Haiti, na Libéria, na República Democrática do Congo, em Serra Leoa, no Sudão e no Timor Leste; e
- promoção da liberdade de imprensa. Presente no Burundi, no Iraque, na Libéria, em Serra Leoa e no Timor Leste.

Outras medidas empregadas com menor frequência, mas não menos vinculadas ao objetivo de construção do estado de direito, são reforma das Forças Armadas e fortalecimento das organizações de representação da sociedade civil. Chama atenção a importância atribuída à reforma do Poder Judiciário: fez parte do mandato de missões em todos os 11 países. Os dois outros itens mais recorrentes são o monitoramento das violações de direitos humanos e a reforma do sistema eleitoral, cada um deles tendo sido tratado em nove países.

Dos 11 países que receberam missões de segunda geração no período estudado, dez são Estados de menor desenvolvimento relativo, tal como listados pelo Escritório do Alto Representante das Nações Unidas para Países de Menor Desenvolvimento Relativo³³⁴. O único não incluído é o Iraque. Se considerarmos a precariedade histórica das estruturas institucionais desses países, mais a situação econômica e social do Iraque após duas guerras e anos de sanções econômicas abrangentes, não é difícil concluir que qualquer forma de assistência que for prestada aos 11 países que receberam missões multidisciplinares terá um impacto positivo para a sua estabilização. Também é inegável que o fortalecimento das estruturas institucionais e o fomento do respeito aos direitos humanos podem representar contribuições significativas para a promoção da paz, ao facilitar, respectivamente, a retomada do controle do território pelo Governo e a redução das tensões inerentes a sociedades em que se verificam violações graves de DDHH.

³³⁴ São eles Afeganistão, Burundi, Chade, Haiti, Libéria, Nepal, República Democrática do Congo, Serra Leoa, Sudão e Timor Leste. Vide a íntegra da lista de países de menor desenvolvimento relativo na página <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/ldc/list.htm> da internet.

É certo também, entretanto, que o objetivo de construção do estado de direito não corresponde sempre às principais carências históricas de cada sociedade, nem às causas profundas específicas dos conflitos em tela ou ainda às demandas de cada Governo envolvido. Vimos, por exemplo, que parte significativa da assistência prestada pela MINURCAT e pela UNOCI não condiz com as razões pelas quais o Chade e Côte d'Ivoire foram incluídos na agenda (vide os itens 3.2.1 e 3.1.1.2, respectivamente) e que várias carências profundas do Haiti e da Libéria foram tocadas apenas marginalmente pela MINUSTAH e pela UNMIL (vide os itens 3.1.2.2 e 3.1.1.3). Parece haver no CSNU um déficit de sensibilidade para com os países cuja situação de direitos humanos está em questão, a qual se reflete na manutenção de uma agenda fundamentalmente preestabelecida de assistência.

Um dado central para a compreensão do funcionamento da assistência prestada pelo CSNU é a relativa independência de que goza a Secretaria para a implementação do mandato das missões. Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura recorda que “o Secretário-Geral deve, após a aprovação da operação [de paz], manter o Conselho a par da evolução dos eventos no terreno, mediante a apresentação de relatórios periódicos, de cujo exame poderão resultar novas instruções”³³⁵. Ora, tanto o mandato original quanto as eventuais novas instruções são redigidos com formulações normalmente genéricas; na prática, as novas instruções, quando dadas, referem-se mais frequentemente à aceitação ou não de recomendações de cursos de ação feitas pela Secretaria. Isso quer dizer que, durante a vigência da missão e na ausência de nova instrução em contrário, cabe à Secretaria determinar a maioria das ações específicas a serem tomadas para a implementação dos mandatos.

A relativa independência da Secretaria, no entanto, não reduz a importância dos termos em que é definido o mandato da missão, uma vez que determinam o marco da cooperação a ser prestada e assim direcionam as atividades das agências e dos órgãos onusianos que se envolverem no país em questão. Exemplo da capacidade de influência do Conselho na conformação da atuação desses órgãos é o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Das cinco áreas consideradas prioritárias pelo PNUD, ao menos duas convergem com as medidas de assistência

³³⁵ Vide a página 112 de seu livro “O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas”.

solicitadas pelo CSNU nas missões de segunda geração: governança democrática, e prevenção e recuperação de crises³³⁶.

Das medidas priorizadas pelo Conselho para a construção do estado de direito, uma merece atenção mais detalhada: o combate à impunidade. Essa foi, por certo, a área de maior ativismo do CSNU no que diz respeito à manutenção da paz. De uma parte, foi provavelmente nela que o Conselho tomou o maior número de medidas de grande impacto na promoção dos direitos humanos, como ao incentivar a constituição de Comissões de Verdade e Reconciliação na República Democrática do Congo, em Serra Leoa e no Sudão; ao instruir o SGNU a negociar a constituição de uma Corte Especial para Serra Leoa; e ao remeter ao Tribunal Penal Internacional o caso do Sudão. De outra parte, foi também nela que deu suas instruções mais pontuais e, até certo ponto, incomuns. Há exemplos disso na interlocução tanto com os Governos³³⁷ quanto com a Secretaria³³⁸.

Contudo, o elevado grau de ativismo nessa área foi acompanhado, aqui como também na área de estabelecimento da paz (vide o item 5.2), por um número significativo de inconsistências nos posicionamentos do Conselho. Não sempre, mas com alguma frequência, as considerações relativas à promoção da justiça no que se refere à manutenção da paz foram colocadas em segundo plano quando concorriam com interesses de potências. Ainda que as considerações de ordem política sejam parte central de qualquer equação para a restauração e manutenção da paz e que a realização da justiça, se levada ao extremo, tenha o efeito em alguns contextos de adiar a paz, a verdade é que o Conselho em diversos momentos foi inconsistente por não procurar realizar plenamente os objetivos que ele mesmo havia assumido de público, como:

³³⁶ Várias das atividades temáticas do PNUD no campo da governança vão ao encontro dos temas de maior destaque para o CSNU no âmbito dos esforços de construção do estado de direito, como o apoio ao desenvolvimento do Legislativo e do Judiciário e às reformas administrativa e do sistema eleitoral. Entre as suas atividades relativas à recuperação de crises, destacam-se também as atinentes ao estado de direito e ao fortalecimento do Estado.

³³⁷ Vide a solicitação para o Governo sudanês entregar à Missão Africana no Sudão no nome dos milicianos “janjaweed” presos por violações de direitos humanos (resolução 1564, de 18.09.04) e o pedido para o Governo da RDC estabelecer um sistema de seleção que excluísse da lista de candidatos a cargos oficiais aqueles que tivessem cometido violações dos DDHH ou do direito internacional humanitário (resolução 1468, de 20.03.03).

³³⁸ Como ao instruir diretamente o perito independente da CDH sobre a situação no Sudão para cooperar com Cartum na investigação independente das violações de direitos humanos (vide a resolução 1556, de 30.07.04).

- ao cobrar rigor na apuração das violações de direitos humanos perpetradas pelo Governo de Saddam Hussein e não das cometidas pela coalizão no Iraque;
- ao reduzir o grau de interesse pela dimensão de direitos humanos do conflito em Darfur quando se apurou que as violações lá cometidas configuravam crimes contra a humanidade, mas não um caso de genocídio;
- ao apoiar os trabalhos da Corte Especial para Serra Leoa, mas recusando-se, numa primeira fase, a assumir seus custos mediante sua inclusão no orçamento regular das Nações Unidas (o que acabaria por manter os níveis efetivos de financiamento em valores inferiores ao mínimo necessário para o funcionamento adequado da Corte);
- e ainda ao demandar que os culpados pelas violações graves de direitos humanos cometidas em Timor Leste em 1999 fossem responsabilizados, mas negando-se a constituir um Tribunal Internacional para julgá-las e solicitando que as milícias pró-Indonésia que eram acusadas fossem processadas pelo Governo da Indonésia.

5.4. Consolidação da paz

A Cúpula Mundial de 2005 definiu a consolidação da paz como a atividade de “atender as necessidades especiais de países que emergem de conflito em direção à recuperação, à reintegração e à reconstrução e assistilos no estabelecimento das bases para o desenvolvimento sustentável”³³⁹ e criou um mecanismo institucional específico para tratá-la: a Comissão para Consolidação da Paz (CCP). Atenção à redação escolhida: “países que emergem de conflitos” não são necessariamente aqueles em que o conflito esteja resolvido ou declarado encerrado – há uma gama de situações possíveis que podem enquadrar-se nessa expressão. Na verdade, o elemento definidor de uma atividade de consolidação da paz é o seu objetivo de promover a recuperação do país no longo prazo mediante o tratamento das causas profundas do conflito; para esse gênero de atividade, naturalmente, não deveria haver limites temporais *a priori*.

³³⁹ Vide o parágrafo 97 do Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 no documento A/RES/60/1, de 24.10.05.

Se visualizarmos a administração de um conflito como um *continuum* de ações que começa com os esforços de prevenção, as atividades de consolidação da paz poderiam ter início a rigor em qualquer momento da vigência do conflito em que o Estado ou os Estados em tela já estivessem em condição de enfrentar suas causas profundas; ou seja, poderiam em tese ser executadas logo em seguida ou até mesmo simultaneamente às ações de estabelecimento da paz.

Gilda Santos Neves oferece parâmetros mais estritos para o entendimento da consolidação da paz ao defini-la como os esforços voltados a “eliminar a lacuna existente entre o exercício da manutenção da paz *stricto sensu* (esforço majoritariamente militar) e a autossuficiência de governos nacionais em manter a estabilidade interna”³⁴⁰. Mesmo essa interpretação indica a existência de uma zona cinzenta: as atividades de consolidação da paz poderiam pelo menos coexistir com as de manutenção da paz *lato sensu* (i.e., atividades não militares de assistência). A ambiguidade dessa definição, de certa maneira, vem a favor do mandato da CCP, na medida em que lhe permite tratar de situações nacionais que estão sendo consideradas simultaneamente no CSNU como de manutenção da paz: é o caso hoje de Burundi e Serra Leoa.

A ambiguidade joga também, em princípio, a favor do Conselho: se a consolidação da paz é uma atividade que se leva a cabo em países que podem reincidir em conflito, a competência primária que a Carta lhe dá para a manutenção da paz internacional faz com que sua autoridade estenda-se naturalmente a essa área também. O Conselho definitivamente valeu-se dessa faculdade durante o período estudado, ainda que não a invocasse pelo nome. Em alguns momentos, utilizou-a em esquemas relativamente abrangentes: algumas das missões de paz criadas ao longo do período estudado serviriam precipuamente como prestadoras de assistência às instituições nacionais em momento posterior ao término das hostilidades, o que dava ao seu trabalho uma nítida dimensão de consolidação da paz. Cite-se, nesse contexto, o BINUB, no Burundi, a UNIOSIL, em Serra Leoa, e a UNOTIL e a UNMIT, em Timor Leste. Em outros, o CSNU tomou decisões pontuais; por exemplo, instou os Estados em diversas oportunidades a tomarem medidas na área de direitos

³⁴⁰ Vide a página 86 do artigo “O Brasil e a criação da Comissão para Consolidação da Paz” no livro “O Brasil e a ONU”.

humanos que surtiriam efeito somente no longo prazo, como ao encorajar o estabelecimento de planos nacionais de direitos humanos e a criação de instituições nacionais de direitos humanos – assim procedeu com Burundi, Iraque e Serra Leoa³⁴¹. Chegou mesmo a encorajar a continuação dos esforços da CCP, sobretudo quanto ao levantamento de recursos para a execução de projetos, enquanto mantinha a tarefa de monitorar a evolução da situação no terreno por meio de missões de paz – assim fez com Burundi e Serra Leoa em 2008.

De maior interesse para esta tese, é o fato de que diversas das medidas utilizadas para a construção do estado de direito no âmbito de missões de manutenção da paz se voltam também a suprir carências históricas dos Estados. Esse é, com certeza, o caso das referentes ao fortalecimento das instituições nacionais e às reformas do sistema judiciário, da polícia, do sistema correcional e do sistema eleitoral. A metáfora da zona cinzenta é particularmente útil para descrever as dificuldades em classificar essas medidas como sendo de consolidação ou de manutenção da paz. Por definição, atividades de consolidação da paz destinam-se a eliminar as causas profundas dos conflitos, impedindo a sua reincidência no longo prazo; por contraste, pode afirmar-se que as de manutenção da paz se voltam a eliminar as causas mais imediatas do conflito, evitando a sua reincidência no curto e médio prazo. Entretanto, a distinção entre causas imediatas e profundas de um conflito ou ainda entre objetivos de médio e de longo prazo não é sempre clara na análise de casos específicos. Qual é o grau de profundidade, por exemplo, que a reforma do sistema eleitoral de um país deve ter para ser considerada uma atividade apenas de manutenção da paz? Ou quais são as deficiências do sistema correcional que podem levar à reincidência do conflito somente no longo prazo? Respostas a essas questões somente podem ser dadas à luz das circunstâncias de cada situação nacional específica, o que ilustra o quanto as atividades do Conselho relativas a DDHH na área de manutenção da paz podem confundir-se com as de consolidação da paz.

Essa lista de medidas não deve fazer pensar, no entanto, que o Conselho tenha mantido uma postura de ativismo em matéria de

³⁴¹ Em termos de questões pontuais, o Conselho chegaria ao detalhe de encorajar Serra Leoa a adotar medidas de melhoria da administração fiscal e de combate à corrupção, e a criar um marco geral que incentivasse o investimento privado. Vide o PO 1, inciso (a), numerais (i) e (iv), da resolução 1620, de 31.08.05.

consolidação da paz. Sua tendência histórica, pelo contrário, é a de procurar minimizar o tratamento desses temas, em grande parte devido ao custo que é associado às iniciativas de prestação de assistência³⁴². Uma prova do caráter restritivo que dá ao tema é a sua manifesta preferência por temas relativos a direitos civis e políticos e a correspondente negligência à promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais. Essa observação assume importância particular no caso da consolidação da paz em vista de que muitas das causas profundas de conflito se remetem em última instância às questões da pobreza e do desenvolvimento econômico. Dos 14 países estudados nesta tese, porém, o único país no qual o Conselho assumiu de forma clara o tratamento de temas de desenvolvimento foi o Haiti, onde se destacaram os projetos de rápido impacto levados a cabo pela MINUSTAH³⁴³. Suas iniciativas nessa área, como vimos no item 3.1.2.2, foram de alcance e resultados limitados. De toda forma, há pressões no interior do Conselho para que amplie sua participação na área de desenvolvimento; isso é ilustrado pelo Grupo de Trabalho sobre crianças e conflitos armados (vide o item 4.2), o qual, ao avaliar relatórios sobre situações nacionais, incluiu em suas recomendações ao CSNU pedidos para que as Nações Unidas continuem a contribuir para o fortalecimento do sistema educacional e de saúde do Nepal e para a implementação de projetos de redução da pobreza no Chade.

Se, em alguns aspectos, o Conselho faz de menos, em outros talvez faça demais. Uma questão que assume relevância política é o horizonte temporal das medidas encomendadas pelo Conselho e o seu impacto na determinação dos limites da atuação legítima do CSNU. Retomemos a definição de Gilda Santos Neves. Dela depreende-se que o limite temporal máximo para a aplicação dessas medidas pelo Conselho, sejam elas consideradas como de manutenção ou de consolidação da paz, é o momento em que os governos nacionais se mostram autossuficientes para manter a estabilidade interna (quando presumivelmente já não há

³⁴² Segundo Gilda Santos Neves, “as operações de manutenção da paz são tipicamente financiadas pela totalidade dos países membros da ONU, mas com participação superior dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Aos P-5 (Estados Unidos, França, Reino Unido, Rússia e China) interessa sempre encerrar rapidamente o capítulo ‘manutenção da paz’ e transferir a conta para o sistema de contribuições voluntárias que sustenta as agências de desenvolvimento”. Vide a página 87 do seu artigo “O Brasil e a criação da Comissão para Consolidação da Paz” no livro “O Brasil e a ONU”.

³⁴³ Outra exceção, mais recente, são os mil microprojetos anunciados em Côte d’Ivoire para facilitar a reinserção de ex-combatentes, mencionados no *caput* do capítulo 5, *supra*.

ameaça à paz envolvida). Isso implica que é, em princípio, ilegítima a adoção de medidas cuja execução ultrapassaria – ou seria razoável supor que ultrapassaria – em muito o período necessário para a recuperação do Estado. Ressalve-se que as Nações Unidas em seu conjunto mantêm a faculdade de cooperarem com seus Estados-membros em temas de interesse quando considerarem conveniente, sem limitações temporais preestabelecidas; o que se coloca em questão aqui são os limites para a atuação especificamente do CSNU. A eventual consolidação de precedentes pelos quais o Conselho continuasse a demandar de Estados específicos o cumprimento de tarefas mesmo depois de terem alcançado estabilidade interna equivaleria a reconhecer-lhe o poder de manter situações nacionais indefinidamente em sua agenda, estabelecendo na prática um sistema informal de tutela sobre países soberanos.

A primeira questão que se impõe é determinar quais critérios definem se e quando um objetivo na área de consolidação da paz foi ou não alcançado, ou ainda quanto falta por alcançar. Tarefas frequentemente incorporadas ao mandato de missões de paz como as de

assistir o Governo de Serra Leoa no fortalecimento da capacidade das instituições do Estado para continuar a tratar das causas profundas do conflito, fornecer serviços básicos e acelerar o cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio por meio da redução da pobreza e do crescimento econômico sustentável³⁴⁴,
assistir o Governo Transitório (...) na re-estruturação e na reforma da Polícia Nacional Haitiana, de maneira consistente com os padrões de policiamento democrático³⁴⁵,
ou apoiar o fortalecimento da sociedade civil³⁴⁶

são passíveis de serem interpretadas de maneira a que sua execução se prolongue indefinidamente e, com elas, as respectivas missões de paz cujos mandatos as abrangem.

Para além da interpretação do mandato das missões de paz, há outros precedentes. Alguns são manifestações do próprio Conselho e chamam a atenção porque incluem nas atividades de consolidação da

³⁴⁴ Consta do mandato da UNIOSIL, no PO 1, inciso (a), numeral (i), da resolução 1620, de 31.08.05.

³⁴⁵ Consta do mandato da MINUSTAH, no PO 7, numeral I, inciso b, da resolução 1542, de 30.04.04.

³⁴⁶ Consta do mandato da MONUC, no PO 3, inciso (b), da resolução 1756, de 15.05.07.

paz temas que se enraízam na formação histórica das sociedades em questão e cujo tratamento tende, portanto, a ser de longuíssimo prazo: exemplo disso é uma declaração presidencial de outubro de 2002, que solicita sejam incluídos na lista dos problemas que as mulheres enfrentam em situações pós-conflito os relativos à falta de terra, de direitos de propriedade e de acesso e controle sobre os recursos econômicos³⁴⁷. Outros são contribuições da Secretaria que apontam para a incorporação às atribuições do CSNU do acompanhamento permanente de atividades regulares do sistema onusiano; cite-se aqui o plano de ação elaborado pelo SGNU com vistas a fortalecer a implementação da resolução 1325 (vide o item 4.3), por intermédio do qual o CSNU passaria a monitorar a execução de projetos das agências especializadas na área de gênero, como as iniciativas do HABITAT para facilitar a criação de microempresas e da OMS para ampliar o acesso das mulheres a serviços de saúde.

Reproduz-se aqui, e com especial importância, um dilema verificado em outras modalidades de atuação do Conselho: a ONU recebe demandas legítimas de cooperação de longo prazo na área de consolidação da paz, mas o órgão mais adequado para atendê-las é outro, a saber, a Comissão para Consolidação da Paz. A Secretaria e mesmo diversos Estados-membros, no entanto, privilegiam o seu tratamento pelo CSNU, a despeito das limitações da atenção que oferece, porque continua sendo o órgão com maior capacidade de mobilização de recursos no sistema das Nações Unidas. Evidência disso é o fato de o Haiti e o Timor Leste não quererem ser incluídos na agenda da CCP, por medo de serem afastados da consideração do CSNU e assim perderem o apoio prestado pelas missões de paz enviadas a seus países.

³⁴⁷ Vide o parágrafo 8 da Declaração constante no documento S/PRST/2002/32, de 31.10.02.

Capítulo 6

Repercussões para a Política Externa Brasileira

As tendências descritas não apenas são de interesse para a compreensão da evolução do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas: têm, em muitos casos, uma repercussão sistêmica no funcionamento da Organização e, de modo especial, no direcionamento da sua atuação no que tange aos direitos humanos. Não parece exagero afirmar que, se excetuarmos os novos instrumentos de direitos humanos aprovados pela AGNU no período³⁴⁸, as ações levadas a cabo pela ONU na área de DDHH entre os anos de 2000 e 2008 que tiveram impacto mais frequentemente ou de maneira mais intensa na vida de vítimas de violações não provieram da Assembleia Geral, do ECOSOC, da Comissão de Direitos Humanos (ou do Conselho que a sucedeu) nem dos órgãos de monitoramento de tratados, mas sim do Conselho de Segurança. Afinal, é do CSNU o crédito, entre outros, pelos serviços prestados por numerosas missões de paz em 13 países (em particular para a consolidação do estado de direito), pela remessa do caso do Sudão ao Tribunal Penal Internacional e pela criação da Comissão de Verdade e Reconciliação e da Corte Especial para Serra Leoa, além do impulso que

³⁴⁸ A saber, a Convenção Internacional para a Proteção de todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado e a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiências, ambas de 2006, e os Protocolos Opcionais à Convenção dos Direitos da Criança, de 2000, à Convenção contra a Tortura, de 2002, à Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiências, de 2006, e ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 2008.

deu ao tratamento das questões de gênero e das relativas aos direitos das crianças no sistema onusiano. O ativismo do CSNU nessa área, ainda que tenha inegavelmente apresentado resultados positivos em termos de promoção e proteção dos direitos humanos (os quais retroalimentaram o processo de expansão das suas competências), também demonstrou ter limitações e falhas graves, com potenciais efeitos distorcíveis para o futuro da ONU e dos esforços globais de defesa dos DDHH.

O operador diplomático brasileiro vê-se assim com a obrigação de buscar, em conjunto com o resto da comunidade internacional, maneiras de corrigir as distorções encontradas no CSNU que não impliquem o comprometimento do grau de efetividade das Nações Unidas em temas de direitos humanos. Ainda que esses desafios sejam relativamente recentes do ponto de vista histórico, antecedem em muito o período estudado e já foram tratados, direta ou indiretamente, em diversos momentos da participação brasileira no Conselho. A fim de melhor compreender as questões cuja solução permanece em aberto na atualidade, analisaremos a seguir o histórico recente do posicionamento do Brasil a respeito.

6.1. Posicionamento do Brasil

O Brasil participou ativamente dos trabalhos do Conselho ao longo de todo o período estudado; nos anos em que o país não foi membro do CSNU, participou de debates abertos, tanto temáticos como sobre a situação em países específicos, e, em duas oportunidades em 2008, foi convidado a informar dos resultados da configuração de Guiné-Bissau da Comissão para Construção da Paz, configuração essa presidida pela Representante Permanente junto às Nações Unidas, Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti. O momento em que o país mais teve oportunidade para pronunciar-se sobre temas de direitos humanos contidos na agenda do CSNU, contudo, foram os dois últimos biênios em que ocupou assento não permanente: 1998-9 e 2004-5. A análise a seguir fundamenta-se nas intervenções feitas em plenário nesses dois interregnos pelos Representantes Permanentes do Brasil, titulares ou alternos, e no cotejo com os respectivos contextos em que foram realizadas.

Os fundamentos da posição brasileira mantiveram-se inalterados ao longo do período estudado: o Brasil consistentemente (1) desfavoreceu o recurso aos meios coercitivos previstos no Capítulo VII da Carta para o

tratamento de questões de direitos humanos e de assistência humanitária e (2) incentivou a cooperação do Conselho com a Assembleia Geral e o ECOSOC para o tratamento das causas socioeconômicas dos conflitos. O detalhe do discurso brasileiro foi moldado de maneiras distintas com o tempo, em boa medida em reação seja à evolução do trabalho da CSNU nessa área, seja às circunstâncias políticas da época. Os dois biênios marcaram, por certo, fases distintas de tratamento do tema; a manutenção dos princípios de atuação, de toda forma, possibilitou que a transição entre elas possa ser descrita mais como uma atualização do que como um rompimento.

Em 1998 e 1999, a ênfase do discurso brasileiro recaía sobre o conceito de responsabilidade coletiva. O então Representante Permanente Celso Amorim lançou-o expressamente no debate em plenário em setembro de 1998 e caracterizou-o como a obrigação da comunidade internacional de atender às necessidades dos refugiados e de outras vítimas de conflito, valendo-se de meios diplomáticos não coercitivos para garantir o acesso à assistência humanitária³⁴⁹. A dissociação que ele propunha entre os conceitos de responsabilidade coletiva e de segurança coletiva tinha o propósito declarado de afastar a possibilidade de recurso automático às medidas previstas no Capítulo VII da Carta quando da ocorrência de crises humanitárias.

Essa intervenção fazia-se como contraponto às postulações de Governos que então favoreciam o uso da força para lidar com casos de violações maciças dos direitos humanos. Dois elementos compõem o quadro histórico em que esse debate teve lugar. Primeiro, desenrolava-se paralelamente o conflito entre militares sérvios e paramilitares de origem albanesa no Kosovo, o qual alimentava a consideração de propostas de ação militar unilateral (ou, ao menos, não autorizada pela Carta) por prever-se que o tradicional apoio russo à Sérvia levaria à paralisia do CSNU na consideração do envio de forças à região; o conflito culminaria com a intervenção da OTAN – ilegal perante o direito internacional – entre março e junho de 1999. Um elemento da política interna onusiana que complementava o quadro era o fato de que a discussão sobre questões

³⁴⁹ O conceito de responsabilidade coletiva data pelo menos de 1992, quando Strobe Talbott fez-lhe menção em seu artigo “Post-Victory Blues”, no volume 71, nº 1, da revista *Foreign Affairs*. Vide o discurso do Embaixador Celso Amorim sobre proteção da assistência humanitária a refugiados e outras pessoas em situações de conflito, proferido em 29.09.98, na página 271 do livro “O Brasil no Conselho de Segurança da ONU. 1998-1999”.

temáticas específicas a direitos humanos tinha sido incorporada havia somente três meses na agenda do Conselho, por meio da aprovação de declaração presidencial sobre crianças e conflitos armados, e a insipiência de seu tratamento deixava no ar dúvidas sobre os rumos que a discussão a respeito assumiria no futuro, bem como sobre o impacto efetivo que poderia vir a ter.

O Brasil não descartava de todo apoiar o uso da força em situações de crise humanitária; preferia, no entanto, limitá-la aos casos que chegassem a constituir uma ameaça ou uma violação à paz e à segurança internacionais. As razões para a restrição do apelo à força militar seguiam duas linhas de consideração. Uma dizia respeito à eficácia da própria ação humanitária: o envolvimento de forças militares poderia comprometer a imparcialidade das atividades de assistência perante as partes no conflito e assim reduzir sua capacidade de ajudar as vítimas. A outra se relacionava com a mudança que ela engendraria na percepção das ações humanitárias em relação aos países recipiendários: o Representante altermo Henrique Valle argumentaria em fevereiro de 1999 que “o álibi da ação humanitária por meio da intervenção militar pode levar à militarização das relações Norte-Sul, o que corre o risco de ser interpretado como uma *Realpolitik* disfarçada”³⁵⁰.

A Delegação brasileira reconhecia à época a importância do atendimento satisfatório às questões de direitos humanos na busca de uma solução abrangente para os problemas de segurança. Henrique Valle, por exemplo, fez declaração na qual instou as partes no conflito da Geórgia a desenvolverem modos democráticos de coexistência entre grupos étnicos e religiosos distintos, e a respeitarem os direitos humanos dos deslocados internos³⁵¹. Valle ensaiou uma análise de princípio sobre a inter-relação entre direitos humanos e segurança internacional ao afirmar, durante intervenção sobre a situação na República Democrática do Congo, que “a única maneira de evitar que o descontentamento interno leve ao conflito armado (...) é aplicar plenamente os princípios” do estado de direito³⁵².

³⁵⁰ Vide o discurso por ele proferido sobre o tema de proteção de civis em conflitos armados em 12.02.99, na página <http://www.un.int/brazil/speech/99d-hv-csnu-protacao-civil.htm> da internet.

³⁵¹ Vide seu discurso de 30.07.98, na página <http://www.un.int/brazil/speech/98d-hv-georgia.htm> da internet.

³⁵² Ele inclui, entre esses princípios, os de pluralismo político, organização de eleições transparentes, liberdade de imprensa, independência do Judiciário e respeito aos direitos humanos. Vide o discurso que proferiu sobre a situação na RDC em 19.03.99, na página <http://www.un.int/brazil/speech/99d-hv-situation-in-congo.htm>.

Afirmar a necessidade de as Nações Unidas enfrentarem os temas de direitos humanos que repercutissem em questões de segurança não suscitava dificuldades. A questão central para a delegação brasileira residia, isto sim, no tipo de contribuição que se poderia esperar do CSNU em particular. Celso Amorim defenderia, em dezembro de 1998, de forma emblemática, a reversão do processo de ampliação de suas competências, afirmando que “o Conselho de Segurança deve considerar o retorno a uma abordagem simples e direta de suas responsabilidades”³⁵³. No seguinte mês de janeiro, acrescentaria ser importante “chegar a um entendimento sobre os limites da ação do Conselho de Segurança na área humanitária, para que o Conselho possa reservar sua atenção e energia àqueles casos que realmente ameaçam a estabilidade regional e internacional (...) e para que outros organismos, como o Conselho Econômico e Social e seu segmento humanitário fortalecido, possam tratar de outros temas”³⁵⁴. Na remissão à necessidade de cooperação com o ECOSOC – recorrente nas intervenções da época –, estava implícito o entendimento de que as causas profundas que alimentavam um número significativo de conflitos em países em desenvolvimento eram problemas direta ou indiretamente relacionados com a pobreza e que, em consequência, a sustentabilidade da paz alcançada em países que emergiam de conflito poderia ser comprometida quando não fossem atendidas adequadamente as necessidades desses países em termos de desenvolvimento humano.

A mudança no comando da representação brasileira junto às Nações Unidas em maio de 1999 não correspondeu a alteração significativa das posições do país sobre o tema. No momento em que o Conselho vivia talvez seu nível mais elevado de ativismo na proteção aos civis em conflitos armados, o Embaixador Gelson Fonseca, novo Representante Permanente, realizou uma defesa firme do conceito de responsabilidade coletiva, reiterando a argumentação do Embaixador Celso Amorim quase *ipsis litteris* no debate realizado em setembro de 1999³⁵⁵. Foi com base

³⁵³ Vide o discurso que proferiu sobre manutenção da paz e segurança e construção da paz pós-conflito em 16.12.98, na página 310 do livro “O Brasil no Conselho de Segurança da ONU. 1998-1999”.

³⁵⁴ Vide seu discurso de 21.01.99 sobre “a promoção da paz e da segurança: atividades humanitárias relevantes ao Conselho de Segurança”, na página 277 do livro “O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU. 1998-1999”.

³⁵⁵ Vide o discurso que proferiu sobre a proteção de civis em conflitos armados em 16.09.99, na página <http://www.un.int/brazil/speech/99d-gfj-protection-civilians-armed-conflict.htm> da internet.

nesse entendimento que se somou ao consenso em torno do preceito intencionalmente ambíguo com que o Conselho, no dia seguinte, adotaria a resolução 1265, segundo o qual o CSNU dispunha-se a considerar “medidas apropriadas à disposição do Conselho de acordo com a Carta” para responder a situações de conflito armado em que civis estivessem sendo atacados.

A linha argumentativa por que ele se pautaria nesse tema nos meses que restavam do mandato brasileiro retomaria o reconhecimento, anteriormente feito pela delegação brasileira, da inter-relação entre os temas de direitos humanos e os de segurança, mas continuaria a explorar a questão afinal central de qual é a contribuição a ser esperada do CSNU nesse contexto. No mesmo debate do mês de setembro, o Embaixador Gelson Fonseca externaria, de início, um reconhecimento da competência do Conselho em violações de DDHH³⁵⁶, para limitá-la logo a seguir, dizendo que, entre as possíveis formas de atuação do CSNU nesse campo, estaria a adoção de medidas coercitivas apenas quando ditas violações representassem ameaças reais à paz. Em outras oportunidades, voltaria ao mesmo argumento por um ângulo oposto, defendendo que nem toda questão que mantém relação com a segurança internacional (como seria o caso dos direitos humanos) deve ser resolvida na alçada do CSNU; assim fez, por exemplo, na intervenção que dedicou à situação em Serra Leoa³⁵⁷. Postura similar foi seguida pelo Representante altermo Luiz Tupy Caldas de Moura³⁵⁸.

Em 2004 e 2005, o Conselho ouviu do Brasil as mesmas posições fundamentais, mas com nuances distintas. Algumas mudanças eram apenas de forma. A expressão “responsabilidade coletiva”, por exemplo, não chegou a ser invocada nas intervenções sobre temas relacionados a

³⁵⁶ Em suas palavras, “o Conselho de Segurança pode e deve contribuir para o esforço (...) de pôr fim às violações flagrantes e graves do universalmente aceito direito internacional humanitário e dos direitos humanos”.

³⁵⁷ No seu discurso de 22.10.99, destacou a necessidade de desenvolver uma estratégia de longo prazo para Serra Leoa, que incluísse os aspectos políticos, econômicos e sociais do conflito, mas atribuiu-a à “comunidade internacional, por meio dos esforços coordenados do sistema das Nações Unidas”, sem fazer menção ao CSNU. Vide a página [http://www.itu.int/brazil/speech/99d-gfj-csnu-situation in Sierra Leone.htm](http://www.itu.int/brazil/speech/99d-gfj-csnu-situation%20in%20Sierra%20Leone.htm) da internet.

³⁵⁸ Vide o discurso que proferiu sobre a situação no Burundi em 12.11.99, quando destacou a relevância de o processo de paz no Burundi levar à afirmação da democracia e do estado de direito no país, mas depositou na comunidade internacional, sem maiores precisões, a expectativa de que lhe fosse prestada assistência para alcançar esse objetivo. Vide a página <http://www.un.int/brazil/speech/99d-ltcm-csnu-situation-in-burundi.htm>.

direitos humanos, mas o seu conceito norteou implicitamente a íntegra do trabalho da delegação brasileira. Em demonstração do grau de continuidade dos princípios diretores do biênio anterior, já nas primeiras semanas do mandato brasileiro, o Representante Permanente Ronaldo Sardenberg reafirmaria em plenário a visão de um papel amplo de reconstrução para o conjunto das Nações Unidas no período pós-conflito e reconhecia que “há muito que o Conselho de Segurança pode fazer para alcançar esses objetivos, particularmente se fizer um uso mais extensivo do dispositivo contido no Artigo 65 da Carta e procurar a colaboração do Conselho Econômico e Social”³⁵⁹. Esse discurso, no entanto, já apresentava um maior grau de abertura para que uma parcela das atividades relacionadas a DDHH fosse assumida diretamente pelo Conselho.

Duas razões, ambas vincadas nas mudanças de contexto histórico, parecem concorrer para fundamentar essa postura. Uma é que o *momentum* dos defensores da intervenção humanitária havia em grande medida passado, o que se explicava ao menos em parte pela rejeição da maioria da comunidade internacional à invasão do Iraque, ocorrida no ano anterior, bem como às tentativas da coalizão de justificá-la *a posteriori* com base em argumentos de direitos humanos. A segunda diz respeito à evolução do tratamento das questões de DDHH no interior do Conselho: em 2004, a atuação do CSNU nessa área parecia dirigida primordialmente ao monitoramento das partes para fins de manutenção da paz e à prestação de assistência em atividades de consolidação da paz, formas em tese mais cooperativas de interação e que possuíam um grau mais reduzido – ainda que em alguma medida sempre presente – de sensibilidade política. Quando de discussão acerca da adoção de medidas coercitivas, a tendência do Conselho evoluíra no sentido de privilegiar a consideração de sanções direcionadas, de menor impacto humanitário, em detrimento das sanções econômicas abrangentes que haviam marcado a década de 1990. Além disso, o volume de precedentes estabelecidos nos anos que haviam separado os dois biênios de incorporação de atividades de DDHH pelo Conselho (principalmente no tocante à definição do mandato de missões

³⁵⁹ Vide discurso por ele proferido no debate aberto sobre “a reconciliação nacional pós-conflito: o papel das Nações Unidas” em 26.01.04, na página <http://www.un.int/brazil/speech/004d-rms-csnu-Post-conflict-national-reconciliation-2601.htm> da internet.

de paz) tornava politicamente mais custoso opor-se ao que parecia ser uma prática crescentemente consolidada.

Os elementos propriamente novos do discurso eram três. Um era o reconhecimento de que os temas de direitos civis e políticos já estavam incluídos na agenda do Conselho. O reconhecimento seria feito tanto quando da escolha dos objetivos gerais (ao secundar a inclusão de esforços, sobretudo, de democratização e de fortalecimento do estado de direito entre as atividades de consolidação da paz) quanto na definição das medidas necessárias para alcançar ditos objetivos, mas com maior frequência ao discutirem-se orientações de caráter geral para a atuação do Conselho em questões temáticas. Exemplo disso foram os comentários do Embaixador Ronaldo Sardenberg em defesa da aplicação de um enfoque gradual para a adoção de medidas contra as partes em conflito que falhassem em pôr fim às violações cometidas contra crianças, nos quais considerou ser construtiva a recomendação do SGNU de aplicar aos líderes das partes em conflito responsáveis por violações dessa natureza sanções direcionadas como a proibição de viagens internacionais e o congelamento de bens³⁶⁰. De forma similar, o Representante altermo Henrique Valle saudou como um passo importante a inclusão nas operações de paz de assessores nas áreas de gênero e de proteção à criança³⁶¹.

O segundo elemento foi a explicitação do apoio a que as atividades de consolidação da paz relativas à promoção do desenvolvimento deveriam fazer parte do mandato de operações de paz. A defesa brasileira desse princípio foi particularmente relevante na definição do mandato da MINUSTAH e na incorporação entre suas atribuições de atividades como a execução de projetos de rápido impacto. Exemplo disso é a intervenção feita pelo Embaixador Ronaldo Sardenberg em maio de 2005, em que, ao apresentar os resultados da missão do CSNU ao Haiti que chefiara, primeiro destacou em seu relatório o tripé pelo qual “não pode haver estabilidade genuína sem avanços

³⁶⁰ Vide discurso por ele proferido sobre crianças e conflitos armados em 20.01.04, na página <http://www.un.int/brazil/speech/004d-rms-csnu-Children and Armed Conflict-2001.htm> da internet.

³⁶¹ Henrique Valle agregaria, como uma questão de princípio, que “ao discutir os mandatos de manutenção de paz, o Conselho precisa ser firme na promoção dos direitos e das necessidades específicas de proteção dos mais vulneráveis”. Vide a íntegra do discurso por ele proferido sobre a proteção de civis em conflitos armados em 14.06.04, na página <http://www.un.int/brazil/speech/004d-hv-csnu-protectionofcivilians-1406.htm> da internet.

comparáveis na criação de um ambiente seguro; no diálogo político com vistas à reconciliação nacional; na observância dos direitos humanos e na promoção do desenvolvimento econômico e social”; na sequência, em sua condição de delegado brasileiro, acrescentou ser “essencial acelerar a implementação de projetos de rápido impacto e estabelecer uma estratégia de longo prazo para o desenvolvimento sustentável do país”³⁶².

De interesse para esta tese, é o fato de o Brasil, por esse intermédio, ter assumido a defesa da competência do CSNU para tratar de questões econômicas e sociais em seu interior – e não somente no âmbito da coordenação de posições com os órgãos da Assembleia Geral³⁶³. Essa iniciativa poderia ser vista como uma tentativa de recompor um equilíbrio na atuação do Conselho, ao impulsionar o tratamento das questões de direitos econômicos, sociais e culturais quando já se evidenciava a tendência do CSNU de privilegiar os direitos civis e políticos.

Por fim, o Brasil começou igualmente a apoiar o estreitamento das relações do Conselho com os representantes do sistema onusiano de direitos humanos como parte dos esforços de prevenção de conflitos. Ao saudar o *briefing* que a Alta Comissária para Direitos Humanos Louise Arbour fizera em julho de 2005 sobre a situação dos DDHH em países da agenda do CSNU, o Representante altermo Henrique Valle afirmaria que “é essencial que o Conselho continue a receber informações objetivas relativas a questões de direitos humanos ao longo de sua atuação em situações específicas, à medida que solicitar”³⁶⁴.

³⁶² Vide a íntegra do discurso por ele proferido em 13.05.05 na página [http://www.un.int/brazil/speech/005d-rms-csnu-renewing MINUSTAH-1305.htm](http://www.un.int/brazil/speech/005d-rms-csnu-renewing%20MINUSTAH-1305.htm) da internet.

³⁶³ Essa posição seria defendida como uma questão de interesse geral do CSNU, aplicável em princípio a um número indefinido de outros países, pelo Representante altermo Henrique Valle, ao declarar que “nas áreas mais imediatas de ação do Conselho de Segurança, nossa visão das operações de manutenção da paz deve ser expandida para incluir certos aspectos da reconstrução e da reintegração de ex-combatentes. Precisamos aumentar nosso interesse e nossos esforços pelo desenvolvimento de projetos de rápido impacto que possam providenciar ocupação econômica, em particular a ex-combatentes e, dentro desse grupo, a jovens e mulheres”. Vide discurso por ele proferido em 26.05.05 sobre a consolidação da paz, na página eletrônica [http://www.un.int/brazil/speech/005d-hv-csnu-Post-Conflict Peace-2605.htm](http://www.un.int/brazil/speech/005d-hv-csnu-Post-Conflict%20Peace-2605.htm).

³⁶⁴ A íntegra de sua declaração está em telegrama, de 29.07.05, da Delegação do Brasil junto às Nações Unidas.

6.2. Questões atuais

Como vimos anteriormente³⁶⁵, o processo de expansão das competências do Conselho foi alimentado tanto pelas características institucionais do próprio CSNU como pelas deficiências verificadas nas capacidades dos demais órgãos das Nações Unidas de dar pleno atendimento a seus mandatos (ou às expectativas dos Estados-membros nas respectivas áreas de atuação de cada órgão), em particular no tocante à mobilização de recursos para a prestação de assistência. A recomposição do equilíbrio institucional das Nações Unidas, por meio de um esforço de reversão do inchaço das competências do CSNU que permita simultaneamente seguir avançando no fortalecimento do sistema de direitos humanos, é tarefa que somente apresentará resultados satisfatórios se for empreendida em duas frentes: na busca do redimensionamento da atuação do Conselho a partir de dentro, e no fortalecimento das capacidades do conjunto do sistema onusiano. A seguir avaliaremos esses aspectos separadamente.

6.2.1. Questões internas ao Conselho

Várias questões colocam-se no processo de tomada de decisão sobre as posições a serem defendidas em temas de direitos humanos no plenário do CSNU. A primeira, “se” o Conselho deveria, em tese, tratar de temas de direitos humanos, já foi superada pela evidência fática de que está efetivamente tratando deles. Em face do volume de precedentes assentados, do avanço no tratamento de questões temáticas e do grau de enraizamento que as tarefas de direitos humanos assumiram no tratamento dos itens da agenda do CSNU (vide, por exemplo, a evolução recente dos mandatos das missões de paz), uma eventual recusa *ad limine* em discuti-los teria provavelmente apenas o efeito de reduzir a capacidade de interlocução com outros Estados-membros sobre a melhor maneira de gerir os dossiês que já estão em consideração. Mais importante aqui é definir “como” o Conselho deveria tratá-los. Dentro dessa questão, poderiam subsumir-se outras, tais como quais casos deveriam ser

³⁶⁵ Vide as considerações sobre as motivações de atores centrais do trabalho do CSNU, no *caput* do capítulo 5.

incorporados à agenda do Conselho e quais instrumentos de atuação seriam adequados para o seu tratamento.

Como parâmetro para a definição da maneira de tratar dos direitos humanos, permanece intocada a atualidade de uma peça central do discurso diplomático brasileiro nessa matéria: o conceito de responsabilidade coletiva. Entende-se ele aqui como o reconhecimento da obrigação do conjunto das Nações Unidas de atender as vítimas de conflito cujos direitos humanos tiverem sido violados, o que significa assignar cada caso – ou cada dimensão de um mesmo caso – à consideração do órgão onusiano com competência na matéria, sem privilegiar recursos automáticos ao CSNU e, ainda menos, às medidas coercitivas previstas no Capítulo VII da Carta. A fim de preservar as energias do CSNU para o tratamento adequado dos casos de sua agenda, a competência do CSNU deveria *prima facie* ser invocável apenas nos casos que recaem primariamente em sua jurisdição, a saber, aqueles em que a dimensão da gravidade das violações de direitos humanos torná-los uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Essa condição é hoje menos restritiva do que parece, haja vista os precedentes que se consolidaram no sentido de que fluxos de refugiados – ou mesmo, de maneira ainda mais relevante, um risco elevado de surgimento de fluxos de refugiados – já foram julgados razão suficiente para determinar a existência de uma ameaça à paz.

Em face da elasticidade com que o conceito de ameaça à paz tem sido interpretado, o conceito de responsabilidade coletiva tem o mérito de oferecer um corolário útil: somente faz sentido declarar o CSNU competente para um caso específico se os instrumentos de atuação à sua disposição forem, de fato, mais adequados ou eficientes para alcançar resultados satisfatórios na situação em questão do que os de outros órgãos das Nações Unidas. Uma parte significativa dos atores envolvidos no trabalho das Nações Unidas compartilha o sentimento de que as eventuais deficiências de efetividade dos mecanismos diplomáticos da ONU (como gestões de Representantes Especiais do SGNU ou resoluções condenatórias) podem ser supridas pela aplicação de sanções ou mesmo de medidas militares. O equívoco subjacente a esse sentimento está em supor que isso seja verdadeiro em todos ou mesmo na maioria dos casos: a aplicação de medidas coercitivas – ou ainda a ameaça de aplicação – pode, conforme as circunstâncias, ser contraproducente do ponto de vista da promoção e proteção dos direitos humanos, uma vez

que arrisca levar à radicalização das partes e, conseqüentemente, ao agravamento do conflito. Além disso, medidas coercitivas podem trazer consigo custos humanitários elevados; como vimos no item 3.1.2.3, a invasão do Iraque (pela qual o Conselho não é responsável, é verdade) e a crise humanitária que se seguiu constituem prova de que soluções militares podem acarretar resultados predominantemente negativos para o gozo dos direitos humanos. Ressalve-se que direitos humanos são, por definição, questão de princípio e, por isso mesmo, a necessidade de respeitá-los em sua totalidade é matéria inegociável. As formas de promover o respeito aos direitos humanos, no entanto, estão submetidas à consideração da adequação dos meios de promoção disponíveis, a fim de evitar a ocorrência de casos extremos como os referidos pela máxima latina *fiat justitia et pereat mundus*.

O conceito de responsabilidade coletiva tem um segundo corolário importante: o CSNU deve tratar de um caso apenas na medida da contribuição que possa dar de mais útil. A complexidade dos conflitos contemporâneos, em que causas profundas de ordem socioeconômica, religiosa, étnica ou outra concorrem para alimentar as tensões, deveria servir de incentivo para fomentar a cooperação do CSNU com os demais órgãos onusianos responsáveis por esses temas – e não para justificar a duplicação de atividades ou o esvaziamento de mandatos alheios. Essa observação é particularmente válida no tocante à necessidade de contribuir para os esforços de consolidação da paz mediante o fortalecimento da CCP (*vide* o item 4.4), mas aplica-se igualmente à relação com outros órgãos, como o Conselho de Direitos Humanos, com o qual o CSNU tem compartilhado informalmente tarefas como a de monitorar a situação dos DDHH em alguns países específicos. Os canais institucionais de cooperação estão dados desde sempre: a resolução do CSNU que cria a Comissão para Consolidação da Paz fixa que a agenda da CCP deve abranger as solicitações de aconselhamento que lhe fizer o Conselho³⁶⁶. No tocante ao CDH, ainda que o Artigo 65 da Carta confira especificamente ao Conselho Econômico e Social a faculdade de subministrar informações ao CSNU e o dever de assisti-lo quando requisitado para tanto, parece fundamentada a interpretação de que esse dispositivo é extensível ao Conselho de Direitos Humanos, em vista de ele ter sido criado para suceder uma comissão funcional subordinada

³⁶⁶ Vide o parágrafo operativo 12, inciso (a) da resolução 1645, de 20.12.05.

ao mesmo ECOSOC. As dificuldades para o estabelecimento de canais de interlocução entre esses órgãos, no entanto, fundam-se na política interna às Nações Unidas – e não na sua conformação institucional. A história da aplicação do Artigo 65 comprova a relutância dos membros do CSNU em articular-se com outras instâncias: segundo Claude Rucz, até 1991 pelo menos, havia no total tão somente dois antecedentes de diálogo entre o CSNU e o ECOSOC (o ECOSOC havia informado de suas deliberações em uma única oportunidade, em 1949, e o CSNU fizera-lhe apenas uma solicitação de assistência, em 1950)³⁶⁷. Durante o período estudado, o Conselho recordaria – mas não invocaria – o Artigo 65 da Carta em suas resoluções uma única vez: em 2008, no contexto da assistência a ser prestada à Somália³⁶⁸.

O Conselho, é certo, não é obrigado a cooperar, nem, a rigor, a usar de comedimento na escolha de suas tarefas: ele dispõe de capacidade discricionária para determinar as medidas necessárias ao cumprimento de seu mandato. Porém, a autorrestrição no exercício de suas atribuições é central tanto para manter um grau elevado de eficácia em sua atuação, ao reduzir o número de casos ou temas em consideração, como para garantir sua credibilidade perante o conjunto da comunidade internacional. A eventual percepção de uso abusivo da autoridade do Conselho nas suas relações com outros órgãos, Estados ou indivíduos – mesmo que exercida dentro da legalidade onusiana – tem o potencial de repercutir negativamente em suas próprias atividades no médio e longo prazo, na medida em que gera suspeitas quanto à legitimidade dos objetivos que fundamentam suas decisões. O bom funcionamento da ONU depende, portanto, de que as ações do Conselho não apenas sejam juridicamente válidas (ou seja, tomadas em conformidade com a Carta), mas também percebidas como legítimas pelos Estados-membros.

Isso se traduz na importância de que o Conselho não seja visto como órgão dotado de agenda preestabelecida ou desequilibrada na área de direitos humanos. A necessidade de manter o equilíbrio da agenda de DDHH no Conselho tem implicações práticas em três áreas interligadas.

³⁶⁷ Em 1949, o ECOSOC informou o CSNU de suas deliberações sobre a situação dos direitos humanos na Palestina. Em 1950, por sua vez, o CSNU solicitou assistência ao ECOSOC, em apoio à população civil da Coreia. Vide os comentários de Claude Rucz a respeito na página 1000 do livro “La Charte des Nations Unies: commentaire article par article”, de Jean-Pierre Cot e Allain Pellet.

³⁶⁸ Vide o parágrafo operativo 19 da resolução 1814, de 15.05.08.

Uma é que o Conselho não deveria pautar-se – nem ser percebido como se pautando – por um enfoque seletivo na escolha das normas de direitos humanos que se propuser a defender; cabe ao CSNU a defesa do conjunto dos direitos reconhecidos na Declaração Universal de 1948 e, tanto quanto possível, no restante do patrimônio normativo das Nações Unidas em matéria de direitos humanos, para além das eventuais resistências que membros individuais tiverem em relação a instrumentos específicos. Outra é que, na relação com os Estados que constam de sua agenda, o CSNU deveria ser o mais sensível possível às demandas de cooperação que lhe forem apresentadas, particularmente na conformação dos mandatos das missões de paz – e não deveria priorizar a aplicação automática de conjuntos de medidas predeterminadas, por vezes alheias às carências mais prementes da realidade local (vide o caso paradigmático do Chade no item 3.2.1). A terceira é que a ênfase atualmente dada às questões de direitos civis e políticos, sobretudo no âmbito das iniciativas para a consolidação da paz, deve ser contrabalançada mediante o reforço de atividades na área de direitos econômicos, sociais e culturais e, em decorrência, na área de desenvolvimento econômico e social (vide o caso também emblemático do Haiti no item 3.1.2.2); esse reforço, já sabemos, seria levado a cabo preferencialmente não pelo próprio Conselho, mas por meio da sua cooperação com outros órgãos, como a CCP e o CDH.

A definição da agenda do Conselho leva-nos a uma segunda aplicação do corolário de que o Conselho deve tratar de um caso apenas na medida da contribuição que puder dar, agora com relação à decisão de manter ou não situações nacionais sob sua consideração. Na eventualidade de que fosse incorporado à agenda um país para o qual o Conselho não pareceria em tese ter contribuição a dar (por não se vislumbrar uma ameaça efetiva à paz ou por outra razão) ou em que se mantivesse um país na agenda por um período superior ao necessário para que retome sua estabilidade interna, abrir-se-ia margem para a suspeita de que os membros do CSNU quereriam torná-lo, como na expressão do então Representante Permanente Celso Amorim, um “Conselho de Tutela ressuscitado”³⁶⁹.

A determinação do que seria um eventual uso abusivo dos poderes do Conselho remete também a uma dimensão fundamental – e frequentemente

³⁶⁹ Vide do discurso por ele proferido em 16.12.98 sobre a manutenção da paz e segurança e construção da paz pós-conflito, na página 306 do livro “O Brasil no Conselho de Segurança da ONU. 1998-1999”.

esquecida – da relação do CSNU com as questões de direitos humanos, qual seja, as próprias obrigações que ele tem para com a promoção e a proteção dos direitos humanos. O Conselho está obrigado pela Carta a atuar de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas no cumprimento de seus deveres e um de seus Propósitos é resolver as disputas internacionais “em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional”, entre os quais, naturalmente, estão os de DDHH (vide o Artigo 1º, inciso 1º, da Carta). Uma tarefa fundamental da atuação dos membros do Conselho é garantir que suas decisões estejam à altura dessa obrigação – ou que, no mínimo, não constituam atos violatórios dos direitos humanos. Essa obrigação lamentavelmente não foi atendida de forma plena no período estudado. Vimos no item 3.1.2.3 como a imposição de sanções econômicas abrangentes pode representar em si mesma uma violação, dependendo da maneira e da intensidade com que forem aplicadas e das circunstâncias do país específico. O Conselho, ainda que tardiamente, realizou um esforço de autocritica a esse respeito, refletido no fato de elas hoje estarem em desuso. No entanto, o mesmo não pode ser dito, por exemplo, quanto a práticas do Conselho na aplicação de sanções direcionadas, mais particularmente quanto aos procedimentos de inclusão e exclusão de nomes nas listas de pessoas submetidas a sanções e ao fato de, nesses procedimentos, ser negado o princípio do devido processo legal, em particular no que diz respeito à defesa dos acusados. Trata-se de um tema em que, até fins de 2008, os esforços de revisão interna do Conselho haviam chegado a resultados nitidamente insatisfatórios (vide o item 3.1.1).

A ocorrência de decisões do Conselho violatórias dos direitos humanos mostra a importância de desenvolver mecanismos de controle da compatibilidade de suas decisões com as normas da Carta das Nações Unidas. A Carta não atribui a nenhum órgão das Nações Unidas competência para se pronunciar sobre a legalidade dos atos tomados pelos demais. O mecanismo com que contam os Estados para buscar a revisão de uma decisão é de natureza política e de procedimento informal: requerem a um ou mais membros do Conselho que impulsionem a abertura de um processo de revisão. O CSNU não dispõe, no entanto, de um meio institucional que canalize as queixas de Estado – ou mesmo de representantes da sociedade civil – em relação a qualquer de suas decisões. Falta-lhe um *ombudsman*, que receba comunicações, analise-as

preliminarmente e traga à consideração do Conselho as que julgar de interesse. Esse papel poderia ser desempenhado pela Secretaria. Competência institucional para isso já lhe foi dada: o art. 22 do Regimento do Conselho de Segurança prevê que “o Secretário-Geral, ou seu alterno que aja em seu nome, pode fazer declarações orais ou escritas ao Conselho a respeito de qualquer questão sob sua consideração” [do Conselho]³⁷⁰. Seria necessário, de toda forma, instituir a prática de incluir informações sobre essas comunicações em seus relatórios ao CSNU.

6.2.2. *Questões externas ao Conselho*

Se, de um lado, o CSNU não tem o dever de ampliar sua cooperação com o resto do sistema onusiano, de outro não é preciso esperar pelo pedido de cooperação do Conselho para dar início a um processo de fortalecimento institucional de outros órgãos das Nações Unidas. Essa afirmação ganha particular relevância no caso das demandas que são de competência de outros órgãos e que têm sido canalizadas ao Conselho.

A primeira dessas demandas diz respeito à prestação de assistência em matéria de direitos humanos. O Alto Comissariado para Direitos Humanos já conta com experiência significativa nessa área: em dezembro de 2007, mantinha 11 escritórios de representação no terreno³⁷¹. Esses escritórios foram criados com base em acordos bilaterais negociados diretamente entre o Governo local interessado e o EACDH, sem a participação do Conselho de Direitos Humanos. A prova de que essa forma de cooperação não tem satisfeito as demandas de assistência é o fato de o número de países que recebem missões de paz com componentes de DDHH superar em muito o total dos que dispõem de escritórios de representação: além dos 13 países listados no item 2, o EACDH colaborava na mesma época com o envio de técnicos para as missões na República Centro-Africana, na Etiópia/ Eritreia, em Guiné-Bissau, na Somália (com sede em Nairóbi) e no Tadjiquistão. A esses, somam-se ainda os assessores enviados pelo EACDH a pedido dos Coordenadores Residentes para compor a equipe

³⁷⁰ Vide a página <http://www.un.org/Docs/sc/scrules.htm> da internet.

³⁷¹ Os escritórios de representação estavam sediados em Angola, Bolívia, Camboja, Colômbia, Guatemala, México, Nepal, Togo e Uganda, além do Kosovo e dos Territórios Palestinos Ocupados. Tinham como mandato a prestação de assistência técnica e o desenvolvimento de capacidades institucionais nacionais na área de DDHH

das Nações Unidas em países específicos: também em fins de 2007, eram 12 os países beneficiados dessa maneira³⁷².

O CDH poderia assumir um papel na elaboração e condução de programas de assistência a países específicos, de modo a que fossem implementados pelo EACDH com base em uma estratégia a ser definida no âmbito intergovernamental. A eventual assunção de uma postura proativa nessa área permitiria fortalecer a dimensão de cooperação da agenda do CDH, fornecendo instrumentos concretos para ampliar a atuação do Conselho em atividades, sobretudo, de prevenção de violações dos direitos humanos, e incentivando o engajamento de estados de menor desenvolvimento (alguns dos quais possivelmente refratários em certa medida ao CDH, por serem frequentemente alvo de críticas) em um diálogo construtivo acerca dos desafios que enfrentam para a promoção dos DDHH. Espaço para a ampliação das atividades de cooperação parece haver. As ofertas de cooperação poderiam fazer parte de um esforço de apoio à implementação das recomendações emanadas do mecanismo de revisão periódica universal. Outra das opções possíveis seria direcioná-las ao apoio à consolidação institucional de países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs): pelo menos 29 dos que se enquadrariam nessa categoria não recebiam cooperação do EACDH ao final de 2008³⁷³.

Um meio institucional a ser explorado para a realização dos programas de assistência seria o estabelecimento de missões políticas especiais. Como o CDH não é um dos órgãos principais das Nações Unidas (ao menos não até a revisão que se fará de seu trabalho em 2011), ele não dispõe de autorização para criá-las por conta própria, mas poderia elevar à AGNU a proposta de criação. Uma vantagem que a abertura de missões políticas especiais teria sobre a de escritórios do Alto Comissariado seria a possibilidade de engajar, de forma coordenada, outros órgãos da Secretaria que possuem mandato em áreas afins, como seria o caso do Departamento de Assuntos Políticos, com longa experiência em assuntos eleitorais. A participação do CDH seria central,

³⁷² A saber, Azerbaijão, Equador, Guiana, Indonésia, Macedônia, Maldivas, Paquistão, Quirguistão, Ruanda, Sri Lanka, Sérvia e Rússia.

³⁷³ Seriam eles Bangladesh, Benin, Butão, Burkina Fasso, Cabo Verde, Comores, Djibuti, Gâmbia, Guiné, Guiné Equatorial, Iêmen, Ilhas Salomão, Kiribati, Laos, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Moçambique, Myanmar, Níger, Samoa, São Tomé e Príncipe, Senegal, Tanzânia, Tuvalu, Vanuatu e Zâmbia.

de toda forma, para a definição de um mandato equilibrado para a missão, que levasse em conta, de modo indivisível, os direitos humanos em todas as suas modalidades, tomando como base as necessidades do país interessado tais como expressadas em um diálogo direto com seu Governo. Tanto a criação de escritórios adicionais do Alto Comissariado como o estabelecimento de missões políticas especiais, porém, teriam um impacto financeiro significativo para a ONU, o qual idealmente deveria ser coberto pelo seu orçamento regular.

A segunda dessas demandas, que tem sido crescentemente dirigida ao CSNU, é a busca de condenações públicas e em alto grau de visibilidade a casos de violações grosseiras dos direitos humanos. Essa demanda foi canalizada pela antiga Comissão de Direitos Humanos desde 1975 por meio de resoluções condenatórias a países específicos, expediente que contribuiu para fazê-la cair parcialmente em descrédito devido tanto à seletividade que marcava a definição da lista de países a serem discutidos em plenário como à politização que caracterizava o processo de debate e eventual aprovação das resoluções, processo no qual questões alheias aos direitos humanos exerciam papel preponderante no resultado final com uma frequência maior do que a aceitável. Injunções políticas continuam, por certo, a fazer parte de um foro intergovernamental como o Conselho de Direitos Humanos. Um avanço institucional alcançado pelo CDH no sentido de pôr fim à seletividade foi a criação do mecanismo de revisão periódica universal, o qual, contudo, pela sua própria dinâmica de trabalho, não é propício para a consideração de situações emergenciais de violações maciças.

Uma alternativa a ser considerada para voltar a incentivar a concentração das demandas desse gênero no CDH (evitando que sejam levadas a outros órgãos) seria a criação de um foro especializado, a ele subordinado, para considerar, de forma tão célere quanto possível, casos emergenciais de violações que chocassem a consciência humana. O que o diferiria do próprio Conselho de Direitos Humanos seria sua natureza, digamos, semijudicial. Ele seria composto por um número restrito de personalidades da área de DDHH, eleitos em representação aos grupos regionais de países que compõem o CDH, mas que atuariam em sua capacidade individual, reunindo-se periodicamente para examinar denúncias de fatos novos – ou recentemente descobertos – que constituíssem violações sistemáticas e generalizadas dos direitos humanos. Estados, apoiados ou não por organizações não governamentais, poderiam trazer denúncias ao foro, desde que consubstanciadas. Isso daria oportunidade

para que os Governos acusados tivessem condições para preparar e apresentar publicamente sua defesa. Com base no debate contraditório entre as partes, os membros do foro poderiam deliberar e emitir um juízo, absolvendo o Governo acusado ou corroborando parcial ou totalmente as acusações que lhe forem feitas, e fazendo as recomendações que considerarem adequadas a respeito. Se o Estado acusado se recusar a apresentar defesa, caberia aos membros do foro analisar as acusações com base na informação que pudessem levantar de qualquer fonte.

As vantagens que a constituição desse foro proporcionaria seriam de diferentes tipos. No campo institucional, possibilitaria que o debate sobre a situação nacional do país em consideração fosse de ordem mais técnica, baseado nas provas que fossem apresentadas e facultando ao Governo acusado oportunidades mais amplas de defesa; o juízo a ser elaborado pelos membros do foro, por sua vez, deveria ser fundamentado claramente nas normas aplicáveis de DDHH e limitado aos fatos que fossem comprovados. Na esfera política, os ganhos seriam ainda mais pronunciados, na medida em que permitiria tratar as acusações de violações em casos emergenciais sem automaticamente sobrecarregar a agenda do plenário do CDH, nem forçar o envolvimento do conjunto de seus membros no debate. O trabalho de um foro dessa natureza, ainda que fosse seletivo por definição, minimizaria tanto quanto possível o mal da politização. Sua inserção no sistema onusiano de direitos humanos seria igualmente positiva, pois constituiria um complemento natural ao trabalho do mecanismo de revisão periódica universal e poderia dinamizar o trabalho dos procedimentos especiais do CDH, seja valendo-se dos seus resultados, seja incentivando a realização de missões de investigação³⁷⁴.

³⁷⁴ Registre-se, de passagem, que a eventual apresentação pelo Brasil de proposta de criação de um foro especializado nos termos acima descritos teria o mérito, ademais, de ir ao encontro do Art. 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição brasileira, o qual estabelece que “o Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos”. Ao aprová-lo, os constituintes pareciam ter em mente proposta que fora apresentada pela Delegação da Austrália no âmbito da Comissão de Direitos Humanos em 1947, pela qual se constituiria uma corte permanente, ao amparo das Nações Unidas, para avaliar denúncias de violações de direitos humanos apresentadas por indivíduos contra Estados. Essa proposta nunca foi adotada pela CDH. A ideia de um foro especializado, de toda forma, resgata o espírito da proposta australiana e aponta à implementação do referido Art. 7º, na medida em que proporcionaria às denúncias de violações de DDHH uma forma institucional de tratamento mais consistente com os princípios gerais de direito.

Três elementos seriam chave para o eventual êxito de um foro dessa natureza. O primeiro seria a agilidade de sua atuação. A fim de preservá-la, o foro necessitaria de um mecanismo prévio de seleção dos casos a serem considerados pelos seus membros, de modo a permitir que seu volume de trabalho se mantivesse administrável. Deveriam ser recusadas, por exemplo, as petições 1) que fossem repetidas, 2) as que dissessem respeito a tema que já se encontrasse em consideração em alguma outra instância das Nações Unidas, 3) as que se referissem a casos pontuais ou que de outra forma não evidenciassem tratar-se de violações generalizadas dos DDHH e 4) as que abordassem problemas históricos e não fatos recentes. O segundo seria a sua credibilidade perante o conjunto da comunidade internacional. Seria importante para mantê-la que as regras de procedimento do foro fossem desenhadas de modo a garantir o maior grau possível de transparência. As sessões de debate com as partes (como quando da apresentação da petição e da defesa, e do debate com os membros do foro), por exemplo, devem ser abertas à participação de todos os interessados, inclusive as ONGs credenciadas junto ao Conselho; além disso, o juízo dos membros deveria ser divulgado ao público na íntegra. Um terceiro, mas não menos importante elemento seria a promoção da elucidação dos fatos: o processo deveria ser organizado de maneira a favorecer um intercâmbio efetivo de informações. Os membros do foro deveriam ser capazes de requerer depoimentos e provas adicionais, bem como de solicitar a realização de missões de investigação. Como forma de fomentar a confiança entre as partes, os fatos e as provas apresentados de um lado e outro deveriam ser levados ao pleno conhecimento de ambos. Seria de interesse, por fim, manter aberta a possibilidade de suspender ou interromper o processo de consideração de uma petição a qualquer momento mediante a desistência do acusador, o reconhecimento de culpa do réu ou, de forma talvez mais importante, o estabelecimento de um acordo entre as partes.

A terceira demanda diz respeito aos casos de Governos que forem considerados culpados de violações dos direitos humanos, mas se recusarem a eliminá-las ou mesmo a engajar-se efetivamente em diálogo a respeito. Não parece haver soluções fáceis para o atendimento a essa demanda, nem no CSNU nem em terceiros órgãos. É inegável a frustração que surge no seio da opinião pública internacional quando se exaurem as vias diplomáticas sem ter-se alcançado progresso significativo no

tratamento da situação nacional de um país específico; não surpreende que, nessas circunstâncias, representantes de ONGs, da imprensa ou mesmo de Governos sintam-se tentados a apelar às medidas coercitivas previstas no Capítulo VII da Carta como forma de elevar o grau de pressão em favor de reformas. Entretanto, o recurso a essas medidas (mesmo em suas formas de menor impacto humanitário, como as sanções direcionadas) frequentemente não constitui uma saída mais produtiva do que as gestões diplomáticas, já que pode induzir à radicalização das partes. A Carta, de toda forma, prevê o uso da força e confia a decisão sobre sua aplicação tão só ao Conselho de Segurança³⁷⁵, com base no entendimento de que agirá se e quando se verificarem ameaças efetivas à paz e à segurança internacionais. Deparados com uma proposta concreta de aplicação de medidas coercitivas em razão da situação interna de um país, é aos membros do CSNU que caberá discernir se a ameaça em questão é efetiva. Aos demais estados resta a obrigação de implementar a decisão do CSNU.

Por definição, não se pode garantir *a priori* que a implementação de todas as suas decisões contará com pleno empenho da comunidade internacional. Mas uma medida externa ao Conselho que se pode adotar para incrementar significativamente o grau de apoio e credibilidade, inclusive em situações que envolvam violações maciças de direitos humanos em países específicos e suas eventuais repercussões no exterior, é a reforma da composição do CSNU. A ampliação do número de membros permanentes e não permanentes, com o ingresso de um número adicional de países desenvolvidos e em desenvolvimento em ambas as categorias, possibilitaria ampliar a legitimidade política das decisões do CSNU ao menos de duas formas. A primeira relaciona-se com a credibilidade do foro propriamente dito: as decisões, afinal, serão vistas como mais legítimas se tomadas em um foro cuja composição for percebida como representativa do mundo contemporâneo. A segunda diz respeito à aceitação pela comunidade internacional da substância das decisões: a participação ampliada do mundo em desenvolvimento nos trabalhos do CSNU, particularmente entre seus membros permanentes, deveria proporcionar a tomada de decisões mais conformes com os anseios da maior parte da população do planeta.

³⁷⁵ Excetuados, naturalmente, os casos de autodefesa previstos no Artigo 51 da Carta.

Por certo, existem outras demandas a serem redirecionadas. Exemplo disso é a atuação do CSNU na promoção das questões de gênero, particularmente por meio do Plano de Ação para a implementação da resolução 1325, que comprova haver espaço para fortalecer os trabalhos da Comissão da Condição Jurídica e Social da Mulher e, subsidiariamente, do CDH. A principal delas, no entanto, refere-se à questão do desenvolvimento econômico e social. Não há, no sistema onusiano, órgão intergovernamental que dê conta adequadamente das demandas dos Estados-membros nessa área. As tentativas de revitalização do ECOSOC e da II Comissão não apresentaram resultados suficientes – ao menos não até o final do período estudado. Os sucessivos intentos de inserir a questão do desenvolvimento em diferentes casos sob consideração no CSNU, por sua vez, renderam frutos não mais do que modestos.

A esperança de atendimento a essas demandas volta-se atualmente, sobretudo, à Comissão para Consolidação da Paz. Os termos com que foi redigido seu mandato impedem-na de ser um órgão ideal para essa questão. A CCP tem como propósitos “reunir todos os atores relevantes para levantar recursos e propor estratégias integradas”, “chamar a atenção aos esforços de reconstrução necessários para recuperação do conflito e para apoiar o desenvolvimento das estratégias integradas” e “dar recomendações e informação”³⁷⁶. Trata-se fundamentalmente de um órgão de coordenação, sem capacidade institucional para desembolsos orçamentários ou gestão de projetos – definitivamente não uma agência de desenvolvimento. Às restrições institucionais que enfrenta, somam-se as de cunho político – notadamente a preferência de países desenvolvidos para que a Comissão centre-se em temas de fortalecimento institucional, reproduzindo as prioridades do CSNU em matéria de prestação de assistência. A despeito de todas as limitações, a Comissão oferece uma oportunidade de relevo para o tratamento das questões de desenvolvimento à medida que representa também um órgão de mobilização da comunidade internacional e que uma de suas tarefas é “ajudar a garantir um financiamento confiável [‘predictable’] para as primeiras atividades de recuperação”³⁷⁷.

³⁷⁶ Vide o parágrafo operativo 2 da resolução 1645, de 20.12.05.

³⁷⁷ Essa brecha institucional possibilitou uma atuação de destaque da delegação brasileira à frente da Configuração da CCP para Guiné-Bissau. Criada em dezembro de 2007 e tendo como Presidente a Representante Permanente brasileira Maria Luiza Ribeiro Viotti, a Configuração obteve sucesso, ao longo de 2008, em fortalecer o diálogo das organizações financeiras e da

O eventual êxito em proporcionar avanços concretos no desenvolvimento econômico e social dos países constantes da agenda da CCP poderá servir de incentivo para que países como Haiti e Timor Leste, que fazem parte da agenda do CSNU e temem perder a atenção do Conselho se ingressarem simultaneamente na CCP, interessem-se em aderir aos trabalhos da Comissão. Isso permitiria tornar a Comissão o *locus* de um círculo virtuoso de engajamento em torno de questões de desenvolvimento. Para tanto, será necessário lutar contra as desconfianças geradas por um histórico de realizações insuficientes dos órgãos de desenvolvimento econômico e social das Nações Unidas. O futuro da CCP parece depender da disposição que seus membros demonstrarem em continuar a empenhar a vontade política e o capital diplomático necessários para realizar o potencial de mobilização de que ela dispõe.

Um momento de particular importância para o futuro da Comissão será o exercício de revisão institucional previsto para fins de 2010, cinco anos após sua criação. A revisão, a seguirem-se os parâmetros fixados na resolução do CSNU que a havia encomendado³⁷⁸, deverá cindir-se aos arranjos institucionais estabelecidos pelo Conselho para a consecução dos propósitos da Comissão, não abrangendo, em princípio, os próprios propósitos que lhe foram fixados, nem podendo, dessa maneira, alterar a sua natureza de órgão de coordenação. Para um órgão como a CCP, que se encontra ele mesmo em processo de consolidação, os resultados que forem alcançados no exercício de revisão tenderão a definir, pelo menos no curto e médio prazo, os limites das realizações que se podem esperar de seu trabalho e, de forma mais específica, o grau de enraizamento que poderão assumir os temas de direitos humanos e de desenvolvimento em suas atividades.

comunidade de doadores com o Governo bissau-guineense. Esse diálogo traduziu-se na aprovação, em outubro daquele ano (em prazo, portanto, incomumente curto para padrões onusianos), de uma estratégia integrada para a consolidação da paz no país, na qual, superadas as objeções iniciais dos países desenvolvidos, destacavam-se temas como o crescimento econômico, a reabilitação da infraestrutura (em particular do setor de energia) e questões sociais como saúde e educação. A íntegra da estratégia integrada encontra-se no documento PBC/3/GNB/L.1/Rev.1, aprovado em reunião formal da Configuração para Guiné-Bissau em 01.10.08. O principal desafio para a Comissão, ao final do período estudado, era determinar um mecanismo adequado de revisão e monitoramento do cumprimento dos compromissos assumidos por todas as partes.

³⁷⁸ Vide o parágrafo operativo 27 da resolução 1645, de 20.12.05.

Conclusão

A reversão da tendência de expansão das competências do CSNU em matéria de direitos humanos não é, por certo, tarefa fácil. Afinal, nas duas décadas de ativismo do CSNU nesse campo desde o final da Guerra do Golfo, um número significativo de Governos acostumou-se ao fato de o Conselho expandir continuamente suas competências – e mostra-se relativamente confortável com isso. Prova disso é que o processo de erosão das competências da AGNU por parte do CSNU desenvolveu-se paralelamente em outras áreas, como desarmamento e não proliferação, e ainda parecia avançar, no final do período estudado, por meio de intentos – até então mal sucedidos – de países em desenvolvimento para incluir na agenda temas como mudança do clima e combate ao narcotráfico³⁷⁹.

O primeiro passo para dar início a um processo de reversão dessa tendência, de toda forma, é ampliar a consciência sobre o tema, desfazendo noções vigentes de senso comum onusiano. As informações levantadas nesta tese permitem contraditar ao menos algumas delas. Constituem exemplos disso afirmações de que:

³⁷⁹ Por iniciativa, respectivamente, dos Governos de ilhas do Pacífico e de Guiné-Bissau, respectivamente, segundo informação transmitida, em entrevista, pelo Ministro Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura.

- a questão da erosão de competências em direitos humanos não é significativa. As 312 resoluções aprovadas de 1990 a 2008 com a expressão “direitos humanos” ou que tratavam de tribunais criados para processar casos de violações maciças, o fato de o Conselho ter-se ocupado ativamente da situação de DDHH de 14 países nesse período (e ter acompanhado a de mais quatro por meio dos relatos das respectivas missões de paz a eles enviadas) e os mecanismos por ele criados para a promoção das questões de gênero e dos direitos das crianças dão testemunho de que o tema tornou-se parte indelével do trabalho do CSNU;
- a questão da erosão de competências em direitos humanos é inócua. Não do ponto de vista da promoção e proteção dos direitos humanos. O Conselho pautou a assistência prestada pelas Missões de Paz em matéria de DDHH pela aplicação de um pacote quase padrão de medidas que privilegiam os temas de direitos civis e políticos, sem considerar adequadamente as carências que haviam sido apontadas pelo Estado interessado ou mesmo as causas profundas do conflito em questão. Além disso, a preferência crescente do CSNU pela aplicação de sanções direcionadas a violadores dos direitos humanos (como nos casos de Côte d’Ivoire, RDC, Somália e Sudão) pode dar margem à abertura de uma fase em que prevaleça a adoção de medidas coercitivas sobre a busca de soluções dialogadas para o tratamento de violações;
- o CSNU não é um mau foro para o tratamento de questões de direitos humanos. O histórico recente do CSNU não o abona como foro talhado para o tema. O Conselho mostrou, ao longo do período estudado, seletividade na escolha dos conflitos que incorporaria à sua agenda, deixando de incluir alguns com forte dimensão de direitos humanos. No tratamento de vários casos que constam de sua agenda, adotou medidas que possuem efeitos marcadamente contrários ao gozo dos DDHH, como quando da aplicação de sanções econômicas abrangentes ou da definição dos procedimentos para determinar as listas de pessoas submetidas a sanções direcionadas. Em outros, revelou-se ambíguo em relação ao cumprimento dos compromissos que assumira em assuntos de justiça, quando considerações políticas se justapunham; e

- é impossível, em termos práticos, reverter a tendência de expansão das competências do Conselho. É verdade que a capacidade de uma delegação influir nos trabalhos do CSNU é muito limitada se ela não for membro. Também o é, contudo, que várias das principais tarefas requeridas para reverter essa tendência dizem respeito ao fortalecimento de outros órgãos das Nações Unidas, nos quais a participação é menos restrita. Mas, sobretudo, qualquer esforço consistente para reequilibrar o sistema onusiano dependerá de uma atuação concertada de uma pluralidade de Estados com visões afins, que, em seu conjunto, estejam representados e atuantes nos diversos órgãos envolvidos nesta questão, incluindo, obviamente, o CSNU.

Um eventual esforço diplomático de articulação de um grupo de países interessados em reequilibrar as Nações Unidas, ao menos no que se referir aos direitos humanos, dependerá de um exercício de diálogo para o qual não existe *grosso modo* uma lista preestabelecida de interlocutores. Não há, na verdade, linhas claras entre vilões e heróis ao tratar-se da erosão de competências em direitos humanos. Muitos dos que propugnam a expansão de competências pelo CSNU buscam apenas meios efetivos de alcançar objetivos legítimos para os quais outros órgãos tiveram desempenho insuficiente. O objetivo maior aqui é incentivar a evolução do sistema internacional de modo tal a que as conquistas alcançadas em termos de promoção e proteção dos direitos humanos consolidem-se de forma isenta de distorções ou de possibilidades de manipulação. Esse desafio não é – ou não deveria ser – do interesse apenas de um país ou de um agrupamento tradicional de países, por maior que seja. A internacionalização dos direitos humanos é, junto com a criação de um sistema mandatário de segurança coletiva, um dos principais marcos constitutivos do sistema internacional que emergiu no Século XX – e, por que não dizer, um grande avanço civilizacional. Cuidado constante é o preço que todas as partes são chamadas a pagar para que o imenso patrimônio comum que os direitos humanos representam não se desvirtue durante o processo de atualização e aprofundamento que sua preservação exige.

Posfácio

Este trabalho foi por mim apresentado no LVI Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores. Realizei sua defesa oral em Brasília, em 6 de junho de 2011. As observações que seguem refletem a apresentação oral que dele fiz nessa ocasião e alguns dos principais pontos discutidos na sequência com os senhores membros da banca.

Esta tese versa sobre uma das vertentes do fenômeno mais amplo do “encroachment” das competências da AGNU em favor do CSNU. Prefiro traduzir “encroachment” como erosão de competências, mais do que como a expressão literal invasão ou intrusão, por melhor refletir um processo de longo prazo e de difícil, mas não impossível, reversão. Essa erosão também se manifestara, pelo menos desde 1990, com a inclusão de questões de desarmamento e de não proliferação entre as decisões do Conselho. Em fevereiro de 2010, abriu-se nova área de erosão, com a incorporação à agenda do CSNU do tema do combate ao crime organizado transnacional, mais especificamente ao tráfico de drogas, por meio de declaração do Presidente de turno. Países insulares do Oceano Pacífico buscavam em 2008 o reconhecimento pelo CSNU de que a mudança do clima poderia constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, em vista das repercussões que a elevação do nível dos mares teria sobre seus territórios – até a data de minha apresentação, não haviam tido êxito

em obtê-lo. A erosão em matéria de direitos humanos não é, portanto, a única nem a mais recente de suas formas, mas é muito relevante e pouco analisada.

A escassez de análise verifica-se, entre outros, pela limitada bibliografia especializada sobre a matéria. O propósito deste trabalho é incentivar uma reflexão brasileira sobre o tema. A contribuição que me propus dar para tanto foi suscitar o tema e mostrar os fatos, em toda a sua dimensão. E, por meio do encadeamento dos fatos, ressaltar as tendências que lhes são subjacentes. Fiz assim uma opção metodológica que tornou o texto preponderantemente descritivo. Estou consciente de que este trabalho não encerra tudo o que pode ser dito sobre o tema. Falta-lhe, por exemplo, uma análise mais extensa da evolução histórica e conceitual dos direitos humanos.

É certo que nem todo tema de direitos humanos constante da agenda do CSNU constitui uma forma de erosão. Conflitos armados de fundo étnico ou religioso e que atingem mais de um país, por exemplo, fizeram e devem fazer parte de sua agenda. O CSNU avocou-se, porém, ao longo dos anos, a conflitos internos e, sobretudo, à proteção de civis e grupos vulneráveis e ao tratamento de deficiências institucionais ou debilidades crônicas do tecido social desses países. Algumas vezes, nesses dois últimos casos, com uma relação apenas tênue com o conflito em questão ou com a razão pela qual o país entrou para a agenda do Conselho. Ao assim proceder, o CSNU foi assumindo uma postura prescritiva em matéria de direitos humanos. Não quero dizer normatizadora: o CSNU não definiu novos padrões de direitos humanos. Mas, sim, prescreveu para Estados-membros da ONU obrigações em matéria de direitos humanos que eles não haviam contraído em função de nenhum instrumento internacional (além, é claro, da ratificação da Carta das Nações Unidas e da decorrente aceitação das decisões do CSNU). Por vezes, as obrigações eram pontuais e se voltavam a estados individuais, como o pedido para a República Democrática do Congo excluir da lista de candidatas a eleições aqueles que tivessem cometido violações de direitos humanos; outras vezes, as obrigações eram *erga omnes*, voltando-se a todos os países envolvidos em conflitos, como ao ameaçar com o uso de sanções direcionadas nos casos de violações contra mulheres ou crianças.

A ideia que resume este trabalho é a de que o CSNU trata sim de direitos humanos; tratou na verdade quase desde sempre, mas de forma

mais significativa nos últimos vinte anos; e, frequentemente, trata mal. É certo que, apenas no período estudado (ou seja, de 2000 a 2008), o CSNU possibilitou a prestação de assistência a 13 países em matéria de direitos humanos, remeteu o caso de Darfur ao Tribunal Penal Internacional, propiciou a constituição da Comissão de Verdade e Reconciliação e da Corte Especial para Serra Leoa e criou um sistema de proteção a mulheres e crianças em conflitos armados. Mas também mostrou ter uma visão de direitos humanos limitada aos direitos civis e políticos – e nem sequer a todos os direitos civis e políticos; mostrou ambiguidade no tratamento de questões de justiça; adotou medidas contrárias aos direitos humanos em vários casos; evidenciou ser seletivo nos casos a que se dedica; e indicou propensão crescente a apelar para medidas coercitivas em detrimento de soluções negociadas quando o assunto é de direitos humanos.

As tendências verificadas no período estudado mantiveram-se *grosso modo* entre janeiro de 2009 e abril de 2011. Das 121 resoluções adotadas pelo CSNU nesse interregno, 70 mencionavam a expressão direitos humanos ou referiam-se a tribunais internacionais relativos a graves violações dos direitos humanos; ou seja, 57,8% do total. Mantém-se a tendência de 2008 de esse percentual exceder a metade – o que ocorreu em cada um dos três anos seguintes. Desde 1990, são 382 resoluções, que perfazem 28,6% do total adotado. Acrescentaram-se considerações de direitos humanos a três países e territórios constantes da agenda do CSNU: Guiné-Bissau, Líbia e Saara Ocidental. Criou-se a UNIOGBIS, um escritório integrado de consolidação da paz em Guiné-Bissau, com mandato em promoção e proteção dos direitos humanos. Foram aprovadas mais cinco resoluções temáticas (uma sobre proteção a civis, uma sobre crianças e três sobre mulheres). O SGNU criou o cargo de Representante Especial sobre Violência Sexual em Conflitos, que se somará ao de Representante Especial sobre Crianças e Conflitos Armados. No campo da prevenção de conflitos, o CSNU manteve a prática de receber *briefings* do Escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos (EACDH): a Alta Comissária Navi Pillay falou ao CSNU sobre proteção de civis em julho e novembro de 2010 e a diretora da representação em Nova York do EACDH participou de debate sobre o direito internacional humanitário em janeiro de 2009. Além disso, os Comitês criados pelo CSNU contra o Terrorismo e de sanções em Serra Leoa e contra o

Talibã foram *briefados* pelo Representante Especial sobre a promoção dos direitos humanos no combate ao terrorismo, Martin Scheinin.

O discurso brasileiro manteve-se baseado no princípio da responsabilidade coletiva, mas sem recorrer a propostas de reformulação da distribuição de competências entre os órgãos das Nações Unidas. Em fevereiro de 2011, o Chanceler Antonio Patriota declarou em debate aberto do CSNU que “não estamos propondo reconfigurar as responsabilidades dos diferentes órgãos e agências da ONU, nem transformar este Conselho em um programa de desenvolvimento”; seu objetivo era o de “conscientizar sobre a importância de associar o desenvolvimento às estratégias de segurança que nós concebemos para alcançar uma paz sustentável”. Reforçou a necessidade de maior interação entre o ECOSOC e a Comissão de Consolidação da Paz. No campo da cooperação para o fortalecimento das instituições em matéria de direitos humanos, a Delegação do Brasil junto à ONU anunciou uma medida prática: a doação de US\$ 1 milhão para o EACDH apoiar as atividades da Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo relativas à proteção de mulheres contra a violência.

Eventuais perspectivas de alteração das competências da Comissão de Consolidação da Paz e do Conselho de Direitos Humanos de forma a ampliar suas funções de promoção do desenvolvimento econômico e social ou de cooperação foram descartadas com a conclusão dos trabalhos de revisão desses órgãos, os quais propiciaram a adoção de alterações basicamente de procedimento. A revisão da CCP foi concluída com a aprovação de resoluções do CSNU e da AGNU em outubro de 2010 e a do CDH encontrava-se, quando da apresentação deste trabalho, sob a consideração da AGNU, depois de concluída a etapa de Genebra. Ressalve-se, de toda forma, o acordo alcançado, no que diz respeito à revisão do CDH, para promover a prestação de cooperação técnica na implementação de recomendações do processo de Revisão Periódica Universal.

Na evolução do discurso do Secretário-Geral Ban Ki-moon, destacou-se a ênfase que continuou a dar à implementação do conceito de responsabilidade de proteger, já desde antes da crise na Líbia. Em julho de 2009, ilustrou seu interesse pelo tema durante um discurso com o fato de ter visitado Kigali, para prestar homenagem às vítimas do genocídio de Ruanda, em duas ocasiões: em 2006, como Ministro das Relações Exteriores da República da Coreia, e, em 2008, como SGNU.

Dois desdobramentos verificados no período de janeiro de 2009 a abril de 2011 merecem destaque. Um é a mudança das regras para a inclusão e exclusão de nomes nas listas de pessoas submetidas a sanções direcionadas por sua associação com o Talibã e a Al-Qaeda. A resolução 1904, de dezembro de 2009, determinou a criação de um cargo de “ombudsperson” que receba diretamente solicitações de retirada de nomes da lista e as tramite junto ao Comitê competente do CSNU. A partir de sua adoção, tanto a inclusão como a exclusão de nomes devem ser fundamentadas, e as razões da decisão que for tomada devem ser divulgadas ao interessado. Corrigem-se assim deficiências do procedimento de listagem que eram contrárias aos direitos humanos. Mas não se corrigem todas: não há previsão de reparação para inclusões equivocadas. Essa correção, além disso, foi adotada apenas dez anos depois da criação do procedimento de listagem (pela resolução 1267, de 1999). Talvez de forma mais importante, não se adotou resolução, até a data de minha apresentação, que alterasse o procedimento de listagem nos outros cinco países em que se aplicam sanções direcionadas: Côte d’Ivoire, Libéria, República Democrática do Congo, Somália e Sudão.

O segundo desdobramento é o de que, em fins de fevereiro de 2011, quando da consideração do caso dos ataques governamentais a grupos de oposição na Líbia, o CSNU decidiu abraçar o conceito de responsabilidade de proteger. Anteriormente, havia mencionado o tema somente de passagem, em duas resoluções de 2006 (referentes à proteção de civis e à situação no Sudão). A rigor, o CSNU não necessitava da referência à responsabilidade de proteger para legitimar sua intervenção: o número de refugiados chegaria a cerca de 490.000 em meados de abril e havia uma quantidade significativa de estrangeiros em perigo no interior do país. O Conselho optou, no entanto, por transformar o caso líbio no primeiro exercício de aplicação da responsabilidade de proteger. De autoridade para tanto, ele já dispunha, tanto legal como politicamente: na resolução 60/1 da AGNU, que consolidou os resultados da Cúpula Mundial de 2005, o parágrafo 139 afirmava que

estamos preparados a tomar uma ação coletiva, de maneira tempestiva e decisiva, por meio do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta, inclusive seu Capítulo VII, caso a caso e em cooperação com as organizações regionais relevantes conforme for apropriado, no caso de meios pacíficos serem inadequados e as

autoridades nacionais manifestamente falharem em proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

Tanto a resolução 1970 como a 1973 fizeram referência explícita à responsabilidade de proteger, mas não a invocaram como fundamentação para a adoção de decisões por parte do CSNU. Em ambas considerou-se, no entanto, que o fato de os ataques em curso contra a população civil poderem constituir crimes contra a humanidade já era suficiente para justificar essa referência.

Parece razoável concluir que o futuro da responsabilidade de proteger, tanto no que diz respeito à continuação do debate no âmbito da AGNU como no tocante à sua eventual reinvocação pelo CSNU, dependerá em boa medida dos resultados que forem alcançados no caso líbio. A propensão crescente do CSNU, verificada no período estudado, de apelar para sanções em casos de violações graves dos direitos humanos foi confirmada no caso líbio, em que foram impostos, em um primeiro momento, um embargo de armas e sanções direcionadas como proibição de viagens e congelamento de bens, além do envio do caso ao Tribunal Penal Internacional – a Líbia constitui assim o segundo caso de remessa ao TPI pelo CSNU. A resolução 1970 não define o procedimento para a listagem de pessoas submetidas a sanções. Dezenove dias depois, o CSNU autorizou a “tomar todas as medidas necessárias” para proteger civis bem como para implementar zona de exclusão aérea. O limite implícito a essas medidas era o de que deviam ater-se ao estritamente necessário para atender a seus respectivos objetivos. Em 6 de junho de 2011, haviam controvérsias públicas sobre se essa exigência para o uso da força estava ou não sendo respeitada.

Por fim, um comentário de redação: este trabalho faz uso da expressão “paz e segurança internacionais”, por entender que esta é a tradução adequada da expressão inglesa “international peace and security”. Como o adjetivo “international” no original se refere a ambos os substantivos, impõe-se que a tradução da Carta das Nações Unidas mantenha a forma plural do adjetivo em sua versão portuguesa. O leitor observará, no entanto, que boa parte da literatura brasileira sobre o CSNU utiliza mais frequentemente a forma “paz e segurança internacional”. Mais do que uma questão de precisão linguística, a preferência pelo uso do adjetivo no singular evidencia uma tendência de mudança de

paradigma na compreensão do mandato do Conselho de Segurança: passa-se progressivamente, à luz dos próprios precedentes assentados pelo CSNU, da ideia de paz internacional (ou seja, da paz entre países ou nações) para a de paz sem adjetivações (isto é, ausência de conflito em qualquer parte). Isso, visto inversamente, significa o reconhecimento implícito da competência do CSNU sobre todo conflito armado, ainda que estritamente limitado ao domínio interno de um Estado.

Bibliografia

A More Secure World: our shared responsibility. Report of the Secretary-General's high-level panel on threats, challenges and change. United Nations Department of Public Information, 2004. pp. 31-84.

A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1995. 595 p.

A Voice for Human Rights: Mary Robinson. Editado por BOYLE, Kevin. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2007. pp. 299-321.

ABRAMOWITZ, Morton & PICKERING, Thomas. Making Intervention Work: improving the UN's ability to act. In: *Foreign Affairs*. Vol. 87, nº 5, Set./Out. 2008. pp. 100-108.

ALVES, J. A. Lindgren. Os Direitos Humanos como Tema Global. São Paulo/Brasília, Perspectiva/Fundação Alexandre de Gusmão, 1994. 186 p.

ANDREOPOULOS, George J.. The Challenges and Perils of Normative Overstretch. In: *The UN Security Council and the Politics of International Authority*. Editado por CRONI, Bruce & HURD, Ian. New York, Routledge, 2008. pp. 105-128.

APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. Os Procedimentos Especiais do Sistema de Direitos Humanos das Nações Unidas. In: *Direito Internacional dos Direitos Humanos: instrumentos básicos*. Editado por ALMEIDA, G. A. & PERRONE-MOISÉS, Cláudia. São Paulo, Atlas, 2002. pp. 99-137.

BAILEY, Sydney. The Security Council. In: *The United Nations and Human Rights: a critical appraisal*. Editado por ALSTON, Philip. Oxford, Clarendon Press, 1994. pp. 304-336.

BAILEY, Sydney. The UN Security Council and Human Rights. New York, St. Martin's Press, 1994. 142 p.

BELLI, Benoni. A Politização dos Direitos Humanos: o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e as resoluções sobre países. São Paulo, Perspectiva, 2009. 280p.

BERMAN, Eric G. & LABORNE, Melissa T.. Sierra Leone. In: *Twenty-First-Century Peace Operations*. Editado por DURCH, William J. Washington, United States Institute of Peace, 2006. pp. 144-227.

CARDOSO, Afonso José Sena. O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas. Brasília, IRBr/FUNAG, 1998. pp. 79-127.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo. Madrid, Tecnos, 2001. 2ª ed. pp. 40-3 e 165-175.

CASTRO, Luiz Augusto de Araújo. O Brasil e o sistema de segurança internacional das Nações Unidas, do Conselho de Segurança e dos organismos de não-proliferação. In: *Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI*. Editado por REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis & CARDIM, Carlos Henrique. Brasília, Câmara dos Deputados, 2003. pp. 141-151.

CHADWICK, Elizabeth. 'Rights' and International Humanitarian Law. In: *Understanding Human Rights*. Editado por GEARTY, Conor & TOMKINS, Adam. New York, Pinter, 1999. pp. 573-595.

CLAPHAM, Andrew. Peace, the Security Council and Human Rights. In: *The Universal Declaration of Human Rights: fifty years and beyond*. Editado por DANIELI, Yael; STAMATOPOULOU, Elsa & DIAS, Clarence J. New York, Baywood Publishing Company, 1999. pp. 375-388.

COUSENS, Elizabeth M. Conflict Prevention. In: *The UN Security Council: from the cold war to the 21st century*. Editado por Malone, David M.. Boulder, Lynne Rienner, 2004. pp. 101-115.

DA SILVA, Pascal Teixeira. Weapons of Mass Destruction. In: *The UN Security Council: from the cold war to the 21st century*. Editado por MALONE, David M., Boulder, Lynne. Rienner Publishers, 2004. pp. 205-218.

DE WET, Erika. The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council. Portland, Hart Publishing, 2004. pp. 133-255.

Democratic Governance and International Law. Editado por FOX, Gregory H. & ROTH, Brad R. Cambridge, Cambridge University Press, 2000. pp. 239-385.

Direitos Humanos no Século XXI. Editado por PINHEIRO, Paulo Sérgio & GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Brasília, IPRI/FUNAG, 2002. pp. 17-390.

DOYLE, Michael W. & SAMBANIS, Nicholas. Making War And Building Peace: United Nations peace operations. New Jersey, Princeton University Press, 2006. 400p.

DROEGE, Cordula. The Interplay between International Humanitarian Law and International Human Rights Law in Situations of Armed Conflict. Research paper n° 14-07. International Law Forum/The Hebrew University of Jerusalem, dez./2007. 46p.

DURCH, William J. & BERKMAN, Tobias C. Restoring and Maintaining Peace: what we know so far. In: *Twenty-First-Century Peace Operations*.

Editado por DURCH, William J. Washington, United States Institute of Peace, 2006. pp. 1-48.

FONSECA JR., Gelson. A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações. São Paulo, Paz e Terra, 1998. pp. 214-239.

FONSECA JR., Gelson. O Interesse e a Regra: ensaios sobre o multilateralismo. São Paulo, Paz e Terra, 2008. pp. 25-72.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Brasília, FUNAG, 1999. pp. 133-194.

FORSYTHE, David P., Human Rights in International Relations. Cambridge, Cambridge University Press, 2000. 247p.

FOX, Gregory H. Democratization. In: *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Editado por MALONE, David M., Boulder, Lynne, Rienner Publishers, 2004. pp. 69-84.

From Sovereign Impunity to International Accountability: the search for justice in a world of states. Editado por THAKUR, Ramesh & MALCONTENT, Peter. Tokyo, United Nations University Press, 2004. 305p.

GAUTHIER, Amélie & BONIN, Pierre. Haiti: Voices of the Actors; a research project on the UN Mission. Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2008. Documento de Trabajo nº 52. 33p.

GHAREKHAN, Chinmaya R. The Horseshoe Table: an inside view of the UN Security Council. New Delhi, Sanat Printers, 2006. 328p.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Quinhentos Anos de Periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional. 4ª ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro, Ed. da UFRGS/Contraponto, 2002. pp. 103-118.

GUTTERIDGE, J. A. C. The Geneva Conventions of 1949. In: *British Yearbook of International Law*. Vol. 26, ano 1949.

HIRSCH, John. Sierra Leone. In: *The UN Security Council: from the cold war to the 21st century*. Editado por MALONE, David M., Boulder, Lynne, Rieder Publishers, 2004. pp. 521-535.

IGNATIEFF, Michael. *Human Rights as Politics and Idolatry*. Princeton, Princeton University Press, 2001. pp. 37-52.

In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General. New York, United Nations, 2005. 88p.

International Intervention: sovereignty versus responsibility. Editado por KEREN, Michael & SYLVAN, Donald A., Portland, Frank Cass, 2002. 191p.

IVANOV, Igor. *La Nueva Diplomacia Rusa: diez años de política exterior*. Madrid, Alianza Editorial, 2002. pp. 69-122.

JOHNSTONE, Ian. The Security Council as Legislature. In: *The UN Security Council and the Politics of International Authority*. Editado por CRONIN, Bruce & HURD, Ian. New York, Routledge, 2008. pp. 80-104.

KISSINGER, Henry. *Does America Need a Foreign Policy?: toward a diplomacy for the 21st century*. New York, Simon & Schuster paperbacks, 2001. pp. 234-282.

KLEINFELD, Rachel. The United States and the Future of Humanitarian Intervention. In: *The Future of Human Rights: U.S. policy for a new era*. Editado por SCHULZ, William F., Philadelphia, University of Philadelphia Press, 2008. pp. 52-71.

KOLB, Robert. The relationship between international humanitarian law and human rights law: a brief history of the 1948 Universal Declaration

of Human Rights and the 1949 Geneva Conventions. In: *International Review of the Red Cross*. Nº 324, 1998. pp. 409-419.

La Charte des Nations Unies: commentaire article par article. Editado por COT, Jean-Pierre & PELLET, Alain. Paris, Economica, 1991. 2ª ed. 1571p.

LAFER, Celso. Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática. São Paulo, Paz e Terra, 1999. pp. 141-178.

LOPEZ, George A. Matching Means with Intentions: sanctions and human rights. In: *The Future of Human Rights: U.S. policy for a new era*. Editado por SCHULZ, William F. Philadelphia, University of Philadelphia Press, 2008. pp. 72-83.

LUCK, Edward C. UN Security Council: practice and promise. New York, Routledge, 2006. 186p.

MACFARLANE, S. Neil & KHONG, Yuen Foong. Human Security and the UN: a critical history. Bloomington, Indiana University Press, 2006. 346p.

MARTIN, Ian. A Field Perspective. In: *The UN Security Council: from the cold war to the 21st century*. Editado por MALONE, David M., Boulder, Lynne, Rienner Publishers, 2004. pp. 567-74.

MATHESON, Michael J. Council UNbound: the growth of UN decision making on conflict and postconflict issues after the Cold War. Washington, United States Institute of Peace, 2006. 422p.

MERON, Theodor. Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law. Oxford University Press, Clarendon Press, 1991. 280p.

MERTUS, Julie A. Bait and Switch: human rights and U.S. foreign policy. New York, Routledge, 2004. 263p.

MERTUS, Julie A. *The United Nations and Human Rights: a guide for a new era*. New York, Routledge, 2005. pp. 115-141.

MORSINK, Johannes. *The Universal Declaration of Human Rights: origins, drafting and intent*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1999. pp. 1-35.

NEVES, Gilda Santos. O Brasil e a Criação da Comissão para a Consolidação da Paz. In: *O Brasil e a ONU*. Brasília, FUNAG, 2008. pp. 85-107.

NORCHI, Charles. Human Rights: a global common interest. In: *The United Nations: confronting the challenges of a global society*. Editado por KRASNO, Jean N., Boulder, Lynne, Rienner Publishers, 2004. pp. 79-114.

O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999. Editado por Fonseca Jr., Gelson. Brasília, FUNAG/IPRI, 2002. pp. 239-320.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Atuais Desafios para o Multilateralismo e as Nações Unidas. Palestra proferida na Sexta Conferência Asiática de Segurança, em Nova Déli, em janeiro de 2004. 6p.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília, Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre de Gusmão/Centro de Estudos Estratégicos, 1998. 226p.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar; Padovan, Gisela Maria Figueiredo & Fernandes, Leonardo Gorgulho N.. Os Três Painéis sobre o Iraque nas Nações Unidas. In: *O Brasil e a ONU*. Brasília, FUNAG, 2008. pp. 231-249.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Monitorando para a ONU. In: *Política Externa*. Vol. 13 n°2 Set/Out/Nov 2004. pp. 21-32.

Política Externa Brasileira, Volume II: discursos, artigos e entrevistas do Ministro Celso Amorim (2003-2006). Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2007. 353p.

POWER, Samantha. "A Problem from Hell": America and the age of genocide. New York, Harper Perennial, 2007. 620p.

POWER, Samantha. Chasing the Flame: Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world. New York, The Penguin Press, 2008. pp. 347-395.

RAMCHARAN, Bertrand G.. The Security Council and the Protection of Human Rights. The Hague, Kluwer Law International, 2002. 378p.

RATNER, Steven R. The Security Council and International Law. In: *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Editado por Malone, David M., Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004. pp. 591-605.

Realizing Human Rights: moving from inspiration to impact. Editado por POWER, Samantha & ALLISON, Graham. New York, St. Martin's Press, 2000. pp. 291-350.

ROESSLER, Philip & PRENDERGAST, John. Democratic Republic of Congo. In: *Twenty-First-Century Peace Operations*. Editado por DURCH, William J. Washington, United States Institute of Peace, 2006. pp. 229-318.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Brasil, Política Multilateral e Nações Unidas. In: *Estudos Avançados 19 (53)*. São Paulo, USP, 2005. pp. 347-367.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. O Brasil na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: *Temas de Política Externa Brasileira II*. Editado por FONSECA JÚNIOR, Gelson & DE CASTRO, Sergio Henrique Nabuco. São Paulo, Paz e Terra, 1994. Vol. I pp. 135-145.

SMITH, Michael G. & DEE, Moreen. East Timor. In: *Twenty-First-Century Peace Operations*. Editado por DURCH, William J. Washington, United States Institute of Peace, 2006. pp. 389-466.

STEINER, Henry J. & ALSTON, Philip. International Human Rights in Context: law, politics, morals. New York, Oxford University Press, 2000. 2ª ed. pp. 648-671.

TALBOTT, Strobe. Post-Victory Blues. In: *Foreign Affairs*. Vol. 71, nº 1, 1992. pp. 53-69.

THAKUR, Ramesh. The United Nations, Peace and Security: from collective security to the responsibility to protect. Cambridge, University Press, 2006. 388p.

The Responsibility to Protect: research, bibliography, background – supplementary volume to the report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa, International Development Research Centre, 2001. 410p.

THEIR, J. Alexander. Afghanistan. In: *Twenty-First-Century Peace Operations*. Editado por DURCH, William J. Washington, United States Institute of Peace, 2006. pp. 467-572.

Threat to the Peace: a call for the UN Security Council to act in Burma. Relatório encomendado por Vaclav Havel e Desmond Tutu. Washington, DLA Piper Rudnick Gray Cary, 2005. 125p.

TOMUSCHAT, Christian. Deutschland und die Vereinten Nationen. In: *Deutschlands neue Aussenpolitik*. Editado por KAISER, Karl & MAULL, Hanns W. München, R. Oldenbourg Verlag, 1997. Volume 3: Interessen und Strategien. pp. 97-106.

TOMUSCHAT, Christian. Die internationale Staatenwelt an der Schwelle des dritten Jahrtausends. In: *Deutschlands neue Aussenpolitik*. Editado por KAISER, Karl & MAULL, Hanns W. München, R. Oldenbourg Verlag, 1997. Volume 1: Grundlage. pp. 15-37.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios para a Efetiva Proteção Internacional dos Direitos Humanos. In: *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo: jornadas de direito internacional público no Itamaraty*. Editado por MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. pp. 207-321.

VIEGAS, Marcelo. A Atuação Recente do Conselho de Segurança e o Brasil. In: *O Brasil e a ONU*. Brasília, FUNAG, 2008. pp. 17-37.

VON EINSIEDEL, Sebastian & MALONE, David M.. Haiti. In: *The UN Security Council: from the cold war to the 21st century*. Editado por MALONE, David M., Boulder, Lynne Rieder Publishers, 2004. pp. 467-482.

WALLENSTEEN, Peter & JOHANSSON, Patrik. Security Council Decisions in Perspective. In: *The UN Security Council : from the cold war to the 21st century*. Editado por MALONE, David M., Boulder, Lynne Rieder Publishers, 2004. pp. 17-33.

WEISS, Thomas G. The Humanitarian Impulse. In: *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Editado por MALONE, David M., Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004. pp. 37-54.

WEISS, Thomas G. & COLLINS, Cindy. Humanitarian Challenges & Intervention. Boulder, Westview Press, 2000. 2^a ed. 222p.

WESCHLER, Joanna. Human Rights. In: *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Editado por MALONE, David M., Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004. pp. 55-68.

ZALUAR NETO, Achilles Emilio. A Não Proliferação Nuclear e o Conselho de Segurança. Tese defendida no âmbito do L CAE do IRBr/MRE. pp. 111-119.

Lista de Entrevistas

- Min. Achilles Emilio Zaluar Neto, Ministro-Conselheiro da Embaixada do Brasil em Washington. Realizada em 15.10.08, em Washington;
- Embaixadora Ana Lucy Gentil Cabral Petersen, Chefe de Gabinete do Secretário-Geral das Relações Exteriores. Realizada em 09.09.09, em Brasília;
- Embaixador Antonio de Aguiar Patriota, Embaixador do Brasil em Washington. Realizada em 16.10.08, em Washington;
- Sec. Eduardo Uziel, Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York. Realizada em 07.11.08 em Nova York;
- Conselheira Gilda Santos Neves, Chefe da Divisão das Nações Unidas. Realizada em 10.09.09, em Brasília;
- Embaixador José Augusto Lindgren Alves, Coordenador Nacional para a Aliança das Civilizações da ONU. Realizada em 09.09.09, em Brasília;
- Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York. Realizada em 07.11.08 em Nova York;

- Min. Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura, Ministro-Conselheiro da Delegação Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York. Realizada em 07.11.08, em Nova York;

- Embaixador Piragibe Tarragô, Representante Permanente Alternado do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York. Realizada em 07.11.08, em Nova York.

Lista de Gráficos

- Gráfico 1 – resoluções do CSNU sobre DDHH, páginas 35 e 36
Gráfico 2 – ratificação de instrumentos de DDHH pelos membros permanentes, página 72
Gráfico 3 – resoluções do CSNU sobre DIH e DDHH, página 75

Lista de siglas utilizadas

AFDL	Aliança das Forças Democráticas para a Libertação do Congo-Zaire
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
AMIB	Missão Africana no Burundi
AMIS	Missão Africana no Sudão
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BINUB	Escritório Integrado das Nações Unidas no Burundi
BONUCA	Escritório das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na República Centro-Africana
Carta	Carta das Nações Unidas
CCP	Comissão para Consolidação da Paz
CDH	Conselho de Direitos Humanos ou Comissão de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CNDD/FDD	Conselho Nacional para a Defesa da Democracia/ Forças para a Defesa da Democracia
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDHH	direitos humanos
DESC	direitos econômicos, sociais e culturais
DIH	direito internacional humanitário

DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
E-10	membros eleitos do Conselho de Segurança
EACDH	Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos
ECOMIL	Missão da ECOWAS na Libéria
ECOMOG	Grupo Observador Militar
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ECOWAS	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
EUA	Estados Unidos da América
Eufor R. D. Congo	Forças da União Europeia na República Democrática do Congo
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FRODEBU	Frente para a Democracia no Burundi
HABITAT	Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas
HIPC	Iniciativa Países Pobres Altamente Endividados
INPFL	Frente Patriótica Nacional Independente da Libéria
INTERFET	Força Internacional para Timor Leste
ISAF	Força Internacional de Assistência em Segurança
JEM	Movimento Justiça e Igualdade
LURD	Liberianos Unidos pela Reconciliação e pela Democracia
MICAH	Missão de Apoio Internacional ao Haiti
MICIVIH	Missão Civil Internacional no Haiti
MIF	Força Interina Multinacional
MINUCI	Missão das Nações Unidas em Côte d'Ivoire
MINURCAT	Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MIPONUH	Missão Policial das Nações Unidas no Haiti
MLC	Movimento pela Libertação do Congo
MNF	Força Multinacional
MODEL	Movimento pela Democracia na Libéria

MONUC	Missão de Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MPCI	Movimento Patriótico de Côte d'Ivoire
NPFL	Frente Patriótica Nacional da Libéria
OCHA	Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUB	Operação das Nações Unidas no Burundi
ONUSCA	Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central
Organização	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana
P-5	membros permanentes do Conselho de Segurança
PCN(M)	Partido Comunista Nepalês (Maoísta)
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PMDR	país de menor desenvolvimento relativo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PO	parágrafo operativo
PP	parágrafo preambular
RCA	República Centro-Africana
RCD	União Congoleza pela Democracia
RDC	República Democrática do Congo
RUF	Frente Revolucionária Unida
SGNU	Secretário-Geral das Nações Unidas
SLA	Exército de Serra Leoa
SLM/A	Movimento/Exército de Libertação do Sudão
SPLM/A	Movimento/Exército de Libertação do Povo do Sudão
TPI	Tribunal Penal Internacional
TRC	Comissão de Verdade e Reconciliação

UA	União Africana
ULIMO	Movimento Unido de Libertação da Libéria pela Democracia
UNAMA	Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão
UNAMET	Missão das Nações Unidas no Timor Leste
UNAMI	Missão de Assistência das Nações Unidas no Iraque
UNAMID	Operação Híbrida das Nações Unidas e da União Africana em Darfur
UNAMSIL	Missão de Assistência das Nações Unidas em Serra Leoa
UNAVEM I	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNGOMAP	Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFEM	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
UNIIMOG	Grupo Observador Militar Irã-Iraque das Nações Unidas
UNIOSIL	Escritório Integrado das Nações Unidas em Serra Leoa
UNIPSIL	Escritório Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz em Serra Leoa
UNITAF	Força Tarefa Unificada
UNMIH	Missão das Nações Unidas no Haiti
UNMIL	Missão das Nações Unidas na Libéria
UNMIN	Missão das Nações Unidas no Nepal
UNMIS	Missão das Nações Unidas no Sudão
UNMISSET	Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor Leste
UNMIT	Missão Integrada das Nações Unidas no Timor Leste
UNMOVIC	Comissão de Monitoramento, Verificação e Inspeção das Nações Unidas
UNOCI	Operação das Nações Unidas em Côte d'Ivoire

UNOL	Escritório das Nações Unidas de Apoio à Consolidação da Paz na Libéria
UNOMIG	Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia
UNOMSIL	Missão de Observação das Nações Unidas em Serra Leoa
UNOSOM I	Operação das Nações Unidas na Somália I
UNOSOM II	Operação das Nações Unidas na Somália II
UNOTIL	Escritório das Nações Unidas no Timor Leste
UNPOS	Escritório Político das Nações Unidas para a Somália
UNSMA	Missão Especial das Nações Unidas no Afeganistão
UNSMIH	Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti
UNTAET	Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste
UNTAG	Grupo de Assistência das Nações Unidas para a Transição
UNTMIH	Missão Transitória das Nações Unidas no Haiti
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>