

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO**

Rafael de Miranda Santos

**POSSIBILIDADES DE FRAGMENTAÇÃO NORMATIVA DO
USO DA FORÇA POR MOTIVOS HUMANITÁRIOS:
Intervenção humanitária unilateral e responsabilidade de proteger**

Florianópolis
2013

FICHA BIBLIOGRÁFICA

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO**

Rafael de Miranda Santos

**POSSIBILIDADES DE FRAGMENTAÇÃO NORMATIVA DO
USO DA FORÇA POR MOTIVOS HUMANITÁRIOS:
Intervenção humanitária unilateral e responsabilidade de proteger**

Dissertação submetida ao
Programa de Pós-Graduação de
Direito da Universidade Federal de
Santa Catarina para a obtenção do
Grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo
Soares Stersi dos Santos

Florianópolis
2013

**POSSIBILIDADES DE FRAGMENTAÇÃO NORMATIVA DO
USO DA FORÇA POR MOTIVOS HUMANITÁRIOS:
Intervenção humanitária unilateral e responsabilidade de proteger**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC.

Florianópolis, 28 de fevereiro de 2013.

Prof. Dr. Luís Otávio Pimentel
Coordenador do PPGD/UFSC

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ricardo Soares Stersi dos Santos
Orientador

Prof.^a Dr.^a Juliana Neuenschwander Magalhães
PPGD-UFRJ

Prof.^a Dr.^a Danielle Annoni
PPGD-UFSC

“Educação é a herança que vamos deixar para você, meu filho”. Dedico aos meus pais Roberto e Socorro, meus educadores, meus exemplos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos amigos que fiz nestes dois anos, em especial ao Amizade, Boselli, Camila Mendonça, Cherobin, Kamila Brandl, Gabriela Werner, Helder Félix, Inácio, Márcia de Fazio, Quik, Rodrigo Barcelos, Samara Guimarães, Silvano Denega Souza e ao Zé.

Aos amigos que ficaram em Ouro Preto: Alvânia, Cláudio Fransozo, Edgard Paiva, Laís Niman e Raphael “Carvalhos” Amaral.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC, que incentivaram meus estudos e que direta ou indiretamente perspectivas.

Agradeço ao Prof. Ricardo Stersi pela orientação paciente, críticas construtivas, ideias e reflexões. Para quem não sabia qual caminho seguir após o mestrado, o exemplo do prof. Ricardo se mostrou essencial para seguir na academia e, eventualmente, iniciar na carreira docente.

As professoras Danielle Annoni e Juliana Neuenschwander Magalhães por terem aceitado fazer parte da banca de defesa da dissertação. Um agradecimento especial deve ser feito à Prof^ª. Dra. Danielle Annoni, cujas críticas e comentários influenciaram decisivamente esta dissertação.

Agradeço aos colegas do Grupo de Pesquisa “Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento”, por terem fornecido a oportunidade ideal para o meu crescimento intelectual durante o mestrado. A influência dos debates e estudos realizados no grupo está presentes em toda a dissertação

The fact is that while there is a great desire to know what the future of the world politics will bring and also to know how we should behave in it, we have to grope in the dark with respect to the one as much as with respect to another. It is better to recognise that we are in darkness than to pretend that we can see the light.

Hedley Bull, 1977

RESUMO

O presente trabalho trata das prováveis implicações jurídicas geradas pela demanda a uma maior proteção aos direitos humanos no seio de uma sociedade internacional anárquica, levando à sua fragmentação por meio da emergência ou formação de duas modalidades de uso humanitário da força: a intervenção humanitária unilateral e/ou a responsabilidade de proteger (RdP), cuja existência seria uma exceção à norma geral – o princípio da não intervenção – conforme positivado pela Carta das Nações Unidas (Carta). Após analisar a atuação do Conselho de Segurança (CS) e contrapô-la às críticas e alternativas legais sugeridas para contornar a eventual demora ou impasse do CS em intervir em graves crises humanitárias, verificou-se que a própria ONU, refletindo o consenso mantido na sociedade internacional, buscou suprir a própria insuficiência normativa ao adotar e adaptar a responsabilidade de proteger à normativa existente e à prática do CS. Ao final conclui-se que não há indeterminação sobre como agir legalmente em caso de inação do CS: o consenso sobre a não intervenção foi mantido, a intervenção humanitária unilateral foi rejeitada como alternativa legal e a RdP modificada para ajustar-se ao consenso existente.

Palavras-chave: direito internacional, fragmentação do direito internacional, intervenção humanitária unilateral, responsabilidade de proteger

ABSTRACT

This thesis discusses the likely legal consequences arising from the demands for greater protection of human rights within an anarchical international society, leading to its fragmentation through the formation of two or emergency modalities of humanitarian use of force: a unilateral humanitarian intervention and/or the responsibility to protect, whose existence would be an exception to the general rule - the principle of non-intervention - as enshrined within the United Nations Charter. After pondering the UN Security Council's practice and putting it against to criticism and legal alternatives suggested to circumvent the possible delay or deadlock the CS to intervene in serious humanitarian crises, it was found that the UN itself, reflecting the consensus held in international society, sought to overcome the normative its own insufficiency by adopting and adapting the responsibility to protect to the existing rules and practice of the UN Security Council. At the end it was concluded that there is no indeterminacy about how to act legally in case of inaction CS: consensus on non-intervention was maintained, unilateral humanitarian intervention was rejected as a legal alternative, whilst the responsibility to protect has been incorporated into the UN Charter and modified in order to fit the existing consensus.

Keywords: international law, fragmentation of international law; unilateral humanitarian intervention, responsibility to protect;

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AG _____	Assembleia Geral das Nações Unidas
CICV _____	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIJ _____	Corte Internacional de Justiça
CPA _____	<i>Comprehensive Peace Agreement</i>
CS _____	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CVDT _____	Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados
DDR _____	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração/ <i>Disarmament, Demobilization and Reintegration</i>
DFS _____	Departamento de Apoio Logístico/ <i>Department of Field Support</i>
DPKO _____	Departamento de Operações de Paz/ <i>Department of Peacekeeping Operations</i>
ELK _____	Exército de Libertação do Kosovo
ILC _____	<i>International Law Commission</i>
ICISS _____	<i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i>
INTERFET _____	<i>International Force for East Timor</i>
JNA _____	Exército Nacional Iugoslavo/ <i>Jugoslovenska Ljudska Armada</i>
JEM _____	<i>Justice and Equality Movement</i>
KFOR _____	<i>Kosovo Force</i>
ONU _____	Organização das Nações Unidas
OTAN _____	Organização do Tratado do Atlântico Norte
NDS _____	<i>National Defense Strategy</i>
RdP _____	Responsabilidade de Proteger
SPLA/M _____	<i>South's People Liberation Army/Movement</i>
UA _____	União Africana
UNCRO _____	<i>United Confidence Restoration Operation on Croatia</i>
UNAMID _____	<i>African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur</i>
UNAMIS _____	<i>United Nations Advance Mission in Sudan</i>
UNMIS _____	<i>United Nations Mission in Sudan</i>
UNMIK _____	<i>United Nations Mission on Kosovo</i>
UNAMIR _____	<i>United Nations Assistance Mission on Rwanda</i>
UNTAC _____	<i>United Nations Transitional Administration for Cambodia</i>
UNTAES _____	<i>United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium</i>

UNITAF _____ *Unified Task Force*
UNOSOM _____ *United Nations Mission on Somalia*
UNPA _____ *United Nations Protected Area*
UNPREDEP _____ *United Nations Preventive Deployment Force*
UNPROFOR _____ *United Nations Protection Force*
UNTAET _____ *United Nations Transitional Administration for East
Timor*
ZEA _____ *Zona de Exclusão Aérea*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
2. A REGULAÇÃO TEXTUAL DO USO DA FORÇA APÓS 1945 E AS ATUAIS POSSIBILIDADES DE EXPANSÃO NORMATIVA.....	23
2.1. PROVÁVEIS MODALIDADES DE FRAGMENTAÇÃO APLICÁVEIS À EXPANSÃO NORMATIVA DO USO DA FORÇA.....	26
2.1.1. Diferentes interpretações da norma geral	29
2.1.2. Surgimento de norma especial contrária à norma geral	31
2.2. FRAGMENTAÇÃO, OBRIGAÇÕES ERGA OMNES E JUS COGENS	34
2.3. AS “NOVAS DEMANDAS” E A “EMERGÊNCIA” DE NOVAS MODALIDADES DE USO DA FORÇA.....	40
2.3.1. Legítima defesa preventiva	43
2.3.2. Legítima defesa contra o terrorismo	45
2.3.3. Intervenção humanitária unilateral.....	48
2.3.4. Responsabilidade de Proteger.....	52
3. ANÁLISE DA PRÁTICA DO CONSELHO DE SEGURANÇA SEM AMPARO NA CARTA DA ONU: o caso da intervenção humanitária.....	59
3.1. O USO DA FORÇA NA PRÁTICA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DURANTE A GUERRA FRIA	61
3.1.1. Atuação inicial e uso da força pelo Conselho de Segurança durante a Guerra Fria: Os casos da Coreia e da Rodésia do Sul.....	62
3.1.2. Atuação do Conselho de Segurança durante a Guerra Fria: as missões de paz.....	66
3.2. ATUAÇÃO RENOVADA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU A PARTIR DO FINAL DA GUERRA FRIA	71
3.2.1. Iraque, 1991.....	73
3.2.2. Somália, 1992: UNOSOM, UNITAF e UNOSOM II	76
3.2.3. Ex-Iugoslávia, 1992-1995: da UNPROFOR à UNTAES	79
3.2.4. Ruanda: UNAMIR e <i>Opération Turquoise</i>	84
3.2.5. Atuação do CS no Timor Leste: da UNAMET à UNTAET	89
3.3. TRANSFORMAÇÕES DISCURSIVAS NA REDAÇÃO DAS RESOLUÇÕES	94

4. PROVÁVEIS ALTERNATIVAS À ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA NOS CASOS DE VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS: Intervenção humanitária unilateral e responsabilidade de proteger.....	103
4.1. A “INSUFICIÊNCIA” NORMATIVA E INSTITUCIONAL DA ONU E A FRAGMENTAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL	103
4.2. A INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA UNILATERAL COMO NORMA ESPECIAL DIVERGENTE DA NORMA GERAL?.	109
4.2.1. “Illegal, porém legítima”: a ação da OTAN no Kosovo e o direito costumeiro de intervenção humanitária unilateral	111
4.2.2. Intervenção humanitária unilateral e <i>jus cogens</i>	119
4.3. A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER NA ONU.....	121
4.3.1. A recepção da RdP pelo CS	131
4.3.1.1. A atuação do CS no caso de Darfur, Sudão.....	131
4.3.1.2. Uso da força pelo CS para implementar a RdP: o caso da Líbia	137
4.3.2. Perspectivas da RdP no CS.....	141
5. CONCLUSÃO	145
REFERÊNCIAS	147

1. INTRODUÇÃO

Com o fim da Guerra Fria, a regulação do uso da força pelo direito internacional tem sido objeto de intenso debate na academia. Uma das questões fundamentais nesse debate tem sido a possibilidade de intervir militarmente de modo a prevenir, impor ou restaurar o respeito aos direitos humanos; o princípio da não intervenção nos assuntos internos de um Estado estaria, em tese, condicionado ao modo como o Estado trata os seus cidadãos.

Ações militares com finalidade humanitária não são apenas teorizações no âmbito do direito internacional. Graças à disposição do próprio CS de interpretar extensivamente suas próprias atribuições para autorizar sanções de caráter impositivo e ações vigorosas, houve um aperfeiçoamento decisivo no direito internacional, com a criação de um novo paradigma no qual uma crise humanitária possibilita sancionar, ou mesmo intervir, quando não há diretamente - se houver alguma - ameaça à paz, segurança internacionais.

Todavia, há uma posição acadêmica e política crescente defendendo a ideia de que, em caso de omissão ou impotência da ONU em autorizar uma ação efetiva, a sociedade internacional, por meio de seus membros mais capazes, deverá empreendê-la, independentemente de uma autorização da ONU. Os defensores do conceito de intervenção humanitária unilateral – unilateral na medida em que as intervenções não são autorizadas pela ONU ou dos governos em cujo território ocorre a ação – argumentam que a sociedade internacional tem se posicionado contra governos abusivos e violações graves aos direitos humanos e tem agido para por fim a tais violações, inclusive com uso da força militar.

Ademais, a falha da ONU em agir rápida e eficazmente para prevenir o genocídio e outras violações maciças teria contribuído para o desenvolvimento de uma norma internacional permissiva de intervenções militares unilaterais de cunho humanitário para por termo a tais violações. Apesar de não ser reconhecida por todos os Estados, a norma, segundo seus defensores, detém um alto grau de legitimidade perante a sociedade internacional, transformando um princípio moral em norma costumeira de direito internacional, destinada a combater atrocidades maciças, bem como de evitar ou acabar com o sofrimento humano.

É neste contexto que se situa o problema a ser respondido pela dissertação, ou seja, saber se a atuação *ad hoc* do CS justificaria a

ascensão normativa de uma ou mais modalidades de uso humanitário da força sem autorização do CS.

Como resposta preliminar ao problema levantado formulou-se a seguinte hipótese: devido ao alto grau de incerteza em relação à capacidade ou mesmo disposição do Conselho de Segurança em agir, tem-se um cenário no qual existe a possibilidade de uma fragmentação normativa, tomando a forma de normas divergentes da norma geral representada pela Carta. Essas novas possibilidades de fragmentação justificadoras de ações humanitárias fora do escopo do Conselho são baseados tanto por um direito à intervenção humanitária unilateral, como fundamentado na suposta “norma emergente” da responsabilidade de proteger.

A dissertação possui como objetivo a verificação das possibilidades de especializações jurídicas – via surgimento de normas específicas divergentes da norma geral – capazes de alterar ou derrogar a atual regulamentação atinente ao uso da força, conforme o sistema provido pela ONU.

Quanto aos objetivos específicos *a.* examinar a relação entre a fragmentação do direito internacional e os novos debates sobre o uso da força no direito internacional. *b.* verificar a existência de um padrão de comportamento a partir da análise da atuação do CS no campo da intervenção humanitária; *c.* determinar, a partir da discussão apresentada nos objetivos anteriores, a emergência de um novo direito à intervenção humanitária unilateral e sua relação com a Carta e, finalmente; *d.* averiguar a possibilidade de emergência da responsabilidade de proteger como norma de direito internacional e sua relação com a Carta da ONU.

O método de abordagem empregado foi o indutivo, vez que a dissertação buscou estabelecer por meio de estudos de caso padrões de comportamento tanto do CS, como padrões que justificassem o surgimento de normas específicas divergentes da Carta. O principal método de procedimento utilizado nesta dissertação foi o método monográfico.

Por fim, a dissertação utilizou a técnica de pesquisa bibliográfica, tanto a direta – análise de declarações oficiais, resoluções e relatórios da ONU – e indireta, a partir da consulta de obras especializadas na regulação do uso da força pelo direito internacional, na fragmentação do direito e – a título de auxílio – em relação à atuação do CS nos casos apresentados. Tomou-se o cuidado de selecionar obras escritas por autores que, além de possuírem formação acadêmica, atuaram direta ou indiretamente nos casos analisados. A análise teórica combinada com as

experiências que os autores vivenciaram ajudam a fornecer um *insight* sobre a atuação (ou inação) do CS

Em relação às fontes consultadas e a maneira como foi desenvolvido o trabalho, alguns avisos e ressalvas se fazem necessários.

O rol apresentado em relação aos tipos de fragmentação do direito internacional é exemplificativo e aplicado à dissertação. Não excluo outras formas de fragmentação, incluindo o surgimento de normas específicas divergentes, que também são admitidas pela *International Law Commission* (ILC).

A Responsabilidade de Proteger (RdP) é multifacetada, representando uma tentativa de aplicar o conceito para a segurança humana. Para efetivação da RdP, é necessária a atuação internacional nos campos econômico, humanitário, legal e político. Porém, no âmbito desta dissertação, o aspecto da RdP a ser considerado será aquele atinente ao uso da força.

A ênfase deste trabalho recai sobre o desenvolvimento da intervenção humanitária sob a égide da atuação do CS e das prováveis alternativas militares face à eventual inação do CS; não se procurará exaurir a relação entre os direitos humanos e a segurança internacional vistos de modo amplo.

Por essa mesma razão não será tratado de maneira exaustiva os conceitos adotados em outros foros, que não foram incorporados à prática do CS. Tampouco serão consideradas as discussões acerca do uso da força por organizações regionais por motivos que não sejam considerados humanitários.

Este trabalho apresenta os antecedentes históricos reconhecidos nas obras consultadas como os de maior relevância para a compreensão do tema. A análise aqui empreendida, no entanto, estará centrada na evolução do funcionamento do CS no passado recente, mais precisamente a partir de 1991.

Como dito anteriormente, a presente dissertação está preocupada com a emergência de novas possibilidades normativas relacionadas ao uso da força. Pode-se abordar a questão do uso “humanitário” da força sob outros vieses, como o histórico, moral ou político.

A dissertação não ignora a existência ou a interação entre esses e outros fatores na formação, manutenção e modificação do direito internacional relacionado ao uso da força e chega mesmo a se valer parcialmente de outros pontos de vista que não o legal para complementar as análises aqui oferecidas.

Porém como se apresentam argumentos *jurídicos* em prol ou contra esta ou aquela modalidade de uso “humanitário” da força, esta

dissertação concentrar-se-á primariamente na parte normativa do tema, ou seja, se há ou está em vias de surgir nova(s) norma(s) relacionada(s) à regulação do uso da força pelo direito internacional.

Em relação às fontes da ONU citados neste trabalho, todos os documentos estão disponíveis no site da ONU: www.un.org. Todos os documentos citados referentes ao Conselho de Segurança (CS), como as Resoluções, os relatórios apresentados pelo Secretário-Geral (SG), estão disponíveis no link: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. As resoluções da Assembleia-Geral estão disponíveis para consulta no link: <http://www.un.org/documents/resga.htm>. O Relatório “*Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international Law*”, da *International Law Commission* (ILC) está disponível para consulta no link: http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf

Dentre os conceitos trazidos, quatro se sobressaem e requerem esclarecimentos prévios. Estes conceitos são: sociedade internacional anárquica, fragmentação do direito internacional, intervenção humanitária unilateral e responsabilidade de proteger.

O primeiro termo diz respeito a uma sociedade cujos membros não estão submetidos a um poder hierarquicamente superior, porém possuem instituições, regras comuns e valores, destinadas a regular as relações, ao fomento da cooperação e a diminuição da probabilidade de conflito entre seus membros.

A fragmentação do direito internacional é entendida nesta dissertação como um movimento de expansão não uniforme do direito internacional, ocasionado por múltiplas demandas geradoras de diferentes sistemas e subsistemas jurídicos internacionais relativamente autônomos.

A intervenção humanitária unilateral é aqui caracterizada como uma ação armada de caráter não ofensivo, empreendida sem a autorização do CS, da AG ou do governo em cujo território ocorre a intervenção. Tal modalidade de intervenção visa prevenir, por fim ou impedir novas violações aos direitos humanos de determinado grupo de indivíduos que não sejam cidadãos dos Estados intervenientes.

É importante ressaltar que este conceito difere da intervenção humanitária praticada pelo CS, vez que há autorização do CS para o empreendimento de tais ações, ou daquelas que ocorrem com o consentimento do Estado anfitrião. Vê-se, portanto, que o elemento essencial que diferencia a intervenção humanitária unilateral das

Responsabilidade de Proteger – Doutrina inaugurada pela ICISS em 2001, baseada na ideia de que a soberania não é um direito do Estado, mas sim uma responsabilidade de proteger a população de violações maciças contra os direitos humanos, provendo segurança e tornando as autoridades políticas e agentes estatais responsáveis interna e externamente por seus atos. Partindo desse conceito, a dissertação analisará a aplicação e adaptação da concepção original à prática da ONU, com ênfase na atuação do CS.

O primeiro capítulo tratará da regulação inicial do uso da força na criação da ONU e no pós-guerra imediato, contrapondo tal regulação inicial às atuais possibilidades de expansão normativa nesta área.

Após, serão apresentadas as maneiras mediante as quais a fragmentação do direito internacional poderia atuar tanto a partir de interpretações divergentes sobre o princípio da não intervenção, como no surgimento de uma norma especial (*lex specialis*) relacionada ao uso da força à exceção da norma geral (*lex generalis*).

Depois de expostas as modalidades de fragmentação relevantes à dissertação, será feita uma consideração sobre a relação entre a fragmentação e a categoria normativa denominada *jus cogens* e as eventuais relações estabelecidas entre ambos.

Finalmente, o terceiro ponto deste capítulo tratará dos mais relevantes discursos justificadores do uso da força atualmente, quais sejam: a legítima defesa preventiva, a legítima defesa contra o terrorismo, a intervenção humanitária unilateral e a Responsabilidade de Proteger. Esses discursos (re)surgem em resposta às atuais limitações à intervenção armada e este último item procurará situá-las no contexto da atual regulação sobre o uso da força e da atuação do CS após a Guerra Fria.

No segundo capítulo, será abordada a existência de um padrão na atuação do CS no campo da intervenção humanitária.

Para tanto, o item 3.1 traçará um panorama da utilização da força pelo CS durante a Guerra Fria, de modo a formar uma base de entendimento para a prática subsequente do Conselho e das ações empreendidas sem autorização do CS. Serão ressaltados aspectos pontuais da prática do CS durante o período, como as autorizações para uso da força – os casos da Coreia e Rodésia do Sul – e no surgimento das missões de paz.

No item 3.2 serão analisadas as transformações discursivas nas redações das Resoluções, de modo a demonstrar não apenas a expansão no âmbito de atuação do próprio CS. É importante ressaltar que os casos apresentados no item em questão não constituem um rol exaustivo da

prática do CS, mas antes a indicação do caminho percorrido pelo CS nos casos em que a força foi utilizada por motivos humanitários.

O item 3.3 tratará das insuficiências e limites das intervenções humanitárias realizadas pelo CS, de modo a indicar um contexto no qual a hipótese poderá ser verificada no capítulo seguinte.

Por fim, o terceiro capítulo irá considerar a possibilidade de fragmentação normativa acerca do uso da força por motivos humanitários, analisando a legalidade da intervenção humanitária unilateral e da RdP em relação à normativa existente, em especial a Carta e o princípio da não intervenção.

Desta forma, o primeiro item ilustrará as deficiências normativas e institucionais do CS no campo da intervenção humanitária, com destaque para as críticas relacionadas à seletividade e ineficácia das intervenções empreendidas, além das críticas relacionadas aos impasses que impedem a atuação do CS. Tais críticas fornecem a base para propostas de novas normas relacionadas à intervenção humanitária, na qual a autorização do CS seria prescindível nas hipóteses de inação do Conselho.

Com tais críticas em mente, no item 4.2 e 4.3 serão avaliadas a emergência duas supostas normas: intervenção humanitária unilateral e a RdP, conforme recebida pela ONU.

O item 4.2 averiguará a compatibilidade de um direito de intervenção humanitária unilateral com as atuais normas relacionadas ao uso da força e a soberania estatal a partir de argumentos apresentados e do suposto precedente do Kosovo, o caso que mais se aproxima da ideia de intervenção humanitária unilateral.

Por último, o item 4.3 tratará da RdP na ONU, com ênfase na prática do CS relacionada ao uso da força.

Inicialmente a análise efetuada neste item girará em torno de quatro documentos principais: “*A More Secure World*”, de 2004, “*World Summit Outcome Report*” de 2005, “*Implementing the Responsibility to Protect*”, de 2009 e *Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response*”, publicado em 2012, de modo a prover um entendimento prévio da recepção da RdP pela ONU. Será dada ênfase à análise dos três primeiros relatórios, vez que o último se utilizou das bases estabelecidas nos documentos anteriores para oferecer diretrizes de operacionalização da RdP pela ONU.

Ainda no item 4.3., será abordada a utilização da RdP na redação das Resoluções do CS. Após será considerada a aplicação prática da RdP pelo CS nos casos de Darfur, Sudão, e na Líbia.

O item 4.3 tem por objetivos entender a recepção da RdP pela ONU, em especial pelo CS, além de verificar as alterações feitas em relação à RdP original, tal como concebida pela ICISS. Porém uma ressalva é necessária: como um dos objetivos específicos da desta dissertação consiste – como afirmado na introdução – “em averiguar a possibilidade de emergência da Responsabilidade de Proteger como norma de direito internacional e sua relação com a Carta da ONU”, não serão consideradas as ações não coercitivas tomadas pelo CS na implementação da RdP, apenas nos casos de utilização da força em que a RdP constituiu parte integrante do discurso do CS.

Assim, este item apresentará o quadro inicial da RdP na redação das Resoluções do CS e depois considerará a relação entre a RdP recebida pela ONU e a atuação do CS (2006; 2009) nos casos de Darfur, Sudão, entre a adoção da Resolução 1674 e 1894 e na Líbia, em 2011.

Finalmente, no último item do terceiro capítulo, serão traçadas considerações acerca das perspectivas da RdP na prática do CS e o relacionamento da RdP com a normativa provida pela Carta e o princípio da não intervenção.

2. A REGULAÇÃO TEXTUAL DO USO DA FORÇA APÓS 1945 E AS ATUAIS POSSIBILIDADES DE EXPANSÃO NORMATIVA

O sistema normativo internacional pós-45 foi criado tanto com o objetivo de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra” como pelo intuito de “reafirmar a fê nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano” (Carta, 1945/2006, Preâmbulo). Para tanto, empregou-se na Carta das Nações Unidas uma linguagem destinada a determinar as situações nas quais o uso da força seria permitido – o direito ‘inerente’ de legítima defesa e autorização do CS –, proibindo explícita ou implicitamente quaisquer outras hipóteses.

Para regular tais situações estabeleceram-se as normas e estruturas que *proscreeveram* o *uso da força*. Esta é uma mudança relevante, se comparada à linguagem anterior, que visava *evitar a guerra*¹. A principal diferença entre as duas linguagens reside na abrangência de cada uma delas: enquanto o sistema anterior procurava impedir os conflitos interestatais “clássicos”, aquela proíbe outras modalidades de uso da força, como, por exemplo, a intervenção militar direta, não autorizada e sem declaração de guerra e guerras “por procuração”.

Tal proibição, contudo, não é – e nem poderia ser – absoluta. As exceções à proibição do uso da força estão contidas nas exceções formais presentes nos artigos 2(7)² e 51³ da Carta e abarcam a legítima defesa e as ações autorizadas pelo CS, a partir do Capítulo VII⁴.

¹ Exemplo pungente é o Tratado de Renúncia à Guerra – conhecido também como Pacto Briand-Kellog – assinado em 1928, que estipulava a renúncia da utilização da guerra como instrumento de políticas nacionais entre os signatários.

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

(7) nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.

Ainda assim, o sistema inaugurado pela Carta, apesar da pretensão universalista e atemporal, não pôde escapar de sua conjuntura histórica imediata. No período inicial da vigência da Carta ainda reinava uma concepção tradicional de conflito armado, com mobilização visível de forças militares regulares pelos Estados, geralmente precedidas de uma declaração formal de guerra e com (relativa) observância das normas de direito internacional humanitário.

Porém, logo após a criação da ONU o cenário se modificaria radicalmente. De fato, após 1945 a maior parte dos cinquenta milhões de mortos em conflitos armados foi vítima de armas de baixo calibre, utilizadas muitas vezes por grupos não estatais em conflitos internos, guerras civis, guerras por procuração ou outras modalidades de conflitos de baixa intensidade nas regiões menos desenvolvidas do planeta (KEEGAN, 2005, p. 490-1).

Além das exceções expressas na Carta, também há exceções que surgiram a partir da prática da ONU, em especial da prática da AG e do CS, no processo de descolonização, nas missões de paz, intervenção humanitária, entre outros. As duas primeiras podem ser consideradas como uma resposta inicial e uma tradução de interesses inicialmente não atendidos pelo direito internacional contido na Carta. Já a terceira inovação advinda da prática do CS surge a partir da atuação do CS, notadamente após a Guerra Fria.

³ Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.

⁴ O Capítulo VII da Carta da ONU trata das ações coercitivas que podem ser tomadas no âmbito do CS em caso de ameaça ou ruptura da paz e segurança internacionais. As ações tomadas pelo CS com base no Capítulo VII serão abordadas no segundo capítulo desta dissertação.

Concomitante à aparição – e eventual predominância – de novas formas de conflito armado sobre a concepção tradicional de guerra⁵, houve também o surgimento e uma considerável expansão dos direitos humanos, expansão tanto normativa como de mobilização estatal e da sociedade civil. O aumento do campo de atuação dos direitos humanos, especialmente na proteção contra o genocídio e outras violações graves a direitos humanos individuais, seria, de acordo com Hurrel (2007), resultado do aumento da “ambição normativa” da sociedade internacional. E explica:

O vasto aumento da ambição normativa da sociedade internacional [que] é mais visível no campo dos direitos humanos e da democracia – no sentido de que a relação entre soberano e súdito, Estado e cidadão, deveria ser objeto de uma preocupação internacional legítima; que os maus-tratos aos cidadãos deveriam ensejar a ação internacional; e que a legitimidade externa dos Estados deveria cada vez mais depender da maneira como as sociedades domésticas são ordenadas politicamente. (HURREL: 2007, p. 143. Tradução nossa.)⁶

A concepção solidarista⁷ de Hurrel (2007) vê a “crescente ambição normativa” como fruto da promoção ativa de certos valores

⁵Inclusive a aparição de grupos e conflitos que negam a natureza clausewitziana de guerra como “continuação das relações políticas com entremistura de outros meios”. Mais detalhes sobre as concepções “alternativas” ou anticlausewitzianas acerca da natureza da guerra, cf: KEEGAN, John. **Uma história da guerra**. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo. Companhia das Letras 2006. 543 p

⁶The greatly increased normative ambition of international society is nowhere more visible than in the field of human rights and democracy – in the idea that the relationship between ruler and ruled, state and citizen, should be a subject of legitimate international concern; that the ill treatment of citizens should trigger international action; and that the external legitimacy of a state should depend increasingly on how domestic societies are ordered politically.

⁷Dentro do pensamento da chamada Escola Inglesa das relações internacionais existem duas correntes predominantes: a solidarista, vista acima, e a pluralista. O Pluralismo, em contraposição à concepção solidarista da sociedade internacional, partindo de autores como Martin Wight e Hedley Bull, argumentam que a diversidade cultural, política e religiosa da humanidade só poderá ser mantida dentro de uma sociedade internacional que permita a maior

comuns dentro da sociedade internacional, como expansão normativa e operacional para a proteção dos direitos humanos. Argumentam que certos valores comuns assumiram uma nova dimensão e são mais importantes que a independência ou a soberania estatal

Dando contornos mais específicos à “ambição normativa” da sociedade internacional na área dos direitos humanos, Cançado Trindade (1997) afirma:

Ao longo das cinco últimas décadas testemunhamos o processo histórico de gradual formação, consolidação, expansão e aperfeiçoamento da proteção internacional dos direitos humanos, conformando um direito de proteção dotado de especificidade própria... Ao longo deste meio século, como respostas às necessidades de proteção, têm-se multiplicado os tratados e instrumentos de direitos humanos, a partir da Declaração Universal de 1948, tida como ponto de partida do processo de generalização da proteção internacional dos direitos humanos.

É este o contexto que pode fornecer o substrato necessário para compreender as expansões do uso humanitário da força e suas eventuais consequências jurídicas: a transformação de práticas e de normas jurídicas capazes de se apresentar como exceções à norma geral da não intervenção, ou mesmo derrogá-la, caso eventualmente adquiram o status de *jus cogens*.

2.1. PROVÁVEIS MODALIDADES DE FRAGMENTAÇÃO APLICÁVEIS À EXPANSÃO NORMATIVA DO USO DA FORÇA

A teoria da fragmentação do direito internacional apresenta um entendimento sobre *como* o direito se diversifica e expande, além de fazer alusão às diferentes vontades dos sujeitos que criam, interpretam e aplicam tais normas. Desta maneira, a teoria da fragmentação do direito internacional procura explicar a expansão e aprofundamento simultâneos dos diversos ramos do direito internacional; ou seja, ao mesmo tempo em que o direito internacional passa a regular um número

liberdade possível entre os Estados, de modo que os povos possam expressar suas próprias concepções de felicidade e justiça sem a interferência direta de outros Estado.

cada vez maior de relações sociais internacionais, as normas destinadas à regulação dessas diversas condutas especializam-se de tal maneira que acabam por criar um novo regime jurídico.

Esse movimento simultâneo expansão/especialização tem como consequência principal a diferenciação funcional e normativa entre os regimes jurídicos decorrentes desse movimento, o que tende a gerar incongruências e incompatibilidades normativas dentro da própria estrutura do direito internacional.

As modalidades de fragmentação apresentadas neste capítulo baseiam-se principalmente no relatório “*Fragmentation of international law*”, elaborado em 2006 por um grupo da ILC sob a presidência de Martti Koskenniemi. Este relatório fornece explicação mais profunda da fragmentação do direito internacional, bem como de suas possíveis causas e consequências.

O relatório encontra-se dividido em oito partes, duas das quais são de interesse direto para este projeto: os itens *B* - “a fragmentação como fenômeno” - e *C* - “conflitos entre lei especial e lei geral”.

O item *B* do relatório traça os contornos da fragmentação ao identificá-la com a “emergência de regras e complexos normativos especializados e (relativamente) autônomos instituições legais e esferas de prática legal.”, tendo como resultado “conflitos entre regras e sistemas normativos, práticas institucionais divergentes e, possivelmente, a perda de uma perspectiva global sobre o direito⁸” (ILC, 2006, §8. Tradução livre).

Ainda no delineamento da fragmentação, a Comissão aponta as duas principais características do fenômeno:

⁸ Emergence of specialized and (relatively), autonomous rules or rule-complexes, legal institutions and spheres of legal practice... The result is conflicts between rules or rule-systems, deviating institutional practices and, possibly, the loss of an overall perspective on the law.

Por um lado, a fragmentação cria o perigo de regras, princípios, sistemas normativos e práticas institucionais conflitantes e incompatíveis. Por outro lado, reflete a rápida expansão da atividade jurídica internacional em diversos novos campos e na diversificação de seus objetivos e técnicas⁹ (ILC, 2006, §14. Tradução livre)

E aponta os principais riscos:

[A] emergência de direitos novos e especializados, “regimes autossuficientes” e sistemas de tratados limitados geográfica ou funcionalmente gera problemas de coerência no âmbito do direito internacional. Novos ramos especializados não surgem acidentalmente, mas buscam responder a novas exigências técnicas e funcionais[...] Frequentemente novas regras e regimes são criados precisamente para desviar-se do que antes era regulado pelo direito geral. Quando tais desvios se tornam generalizados e frequentes, a unidade do direito sofre.¹⁰ (ILC, 2006, §15. Tradução livre)

No item C – “*conflitos entre lei especial e lei geral*” –, são apresentados três tipos de fragmentação: a oriunda de interpretações conflitantes da lei geral, a oriunda da emergência de uma lei especial à exceção da lei geral e a decorrente da diferenciação entre tipos de lei

⁹ On the one hand, fragmentation does create the danger of conflicting and incompatible rules, principles, rule-systems and institutional practices. On the other hand, it reflects the rapid expansion of international legal activity into various new fields and the diversification of its objects and techniques.

¹⁰ [...] emergence of new and special types of law, “self-contained regimes” and geographically or functionally limited treaty-systems creates problems of coherence in international law. New types of specialized law do not emerge accidentally but seek to respond to new technical and functional requirements[...] In order for the new law to be efficient, it often includes new types of treaty clauses or practices that may not be compatible with old general law or the law of some other specialized branch. Very often new rules or regimes develop precisely in order to deviate from what was earlier provided by the general law. When such deviations become general and frequent, the unity of the law suffers.

especial. Apesar da importância dos três tipos de fragmentação na compreensão do tema proposto, este capítulo somente considerará o segundo tipo de fragmentação, sobre o qual se funda o problema apresentado na pesquisa.

De acordo com o texto, o segundo tipo de fragmentação trata do surgimento de uma eventual norma como exceção à lei geral. Esta nova norma necessitaria de exceções ou padrões de violação que, além de desviarem do prescrito pela lei geral, tais exceções ou padrões de violação se justificassem em razão das características especiais desse assunto.(ILC, 2006, §54, *in fine*).

Além disso, essa eventual norma trataria melhor da questão, tanto por estar mais próxima do objeto que pretende regular, como também por ser mais precisa e de aplicação mais direta, se comparada à regra geral.

No caso do problema proposto, a eventual norma especial seria um direito de intervenção humanitária unilateral e a RdP, enquanto a *lex generalis* é representada pela Carta da ONU e nos princípios nela contidos. As propriedades especiais que justificariam a emergência de tal regra estariam relacionadas à necessidade de proteção efetiva aos direitos humanos individuais ante a incapacidade da lei geral (Carta da ONU e princípios nela positivados) de prover eficazmente uma proteção jurídica e operacional a esses direitos.

É oportuno ressaltar que o fato de a ILC ter apresentado três modalidades de fragmentação não exclui outras formas de classificação.

Assim, o presente item considerará as modalidades de fragmentação apresentadas no rol exemplificativo do relatório da ILC (2006), dividindo-se nos subitens “diferentes interpretações da norma geral” e “surgimento de norma especial contrária à norma geral”.

2.1.1. Diferentes interpretações da norma geral

Esta modalidade de fragmentação se traduz no *significado dado às normas*, ou seja, na possibilidade de haver simultaneamente interpretações divergentes ou mesmo opostas de uma mesma norma ou conjunto normativo.

As interpretações diferentes sobre as mesmas normas diminuem a segurança e previsibilidade esperadas de uma norma jurídica. Como notado pela ILC (2006), em caso de divergência, “os sujeitos de direito não são mais capazes de prever a reação das instituições aos seus

comportamentos e planejar suas ações de acordo [com a reação agora incerta das instituições]”,¹¹

A questão de diferentes interpretações de uma mesma norma foi resumida por Aron:

As normas jurídicas precisam ser interpretadas. Seu significado nem sempre é evidente e sua aplicação em casos específicos gera controvérsias[...] Como os Estados possuem concepções jurídicas e políticas diferentes, o direito internacional do qual participam envolverá interpretações contraditórias[...] baseados nos mesmos textos, porém levando a resultados incompatíveis.¹² (ARON, 2003, p. 109. Tradução livre)

Como ressaltam Leathley (2006), Koskenniemi e Leino (2002), Pulkowski e Simma (2006), Romano (1999) e outros, esta modalidade de fragmentação está intimamente relacionada – porém não restrita - à multiplicação de tribunais e [de] outros órgãos judiciais internacionais, entre os quais não se verifica “a existência de nenhum grau de coordenação entre eles [os órgãos judiciais internacionais]”^{13,} (ROMANO, 1999, p. 711).

Tais divergências interpretativas podem demonstrar um desejo de certos sujeitos de esvaziar ou modificar o significado literal ou consensual dado a certa norma. Pode referir-se ainda ao desacordo entre os sujeitos acerca do conteúdo ou aplicabilidade da norma ou conceito a um caso específico.

Para ilustrar as principais consequências das interpretações divergentes sobre a mesma norma, será apresentado o exemplo das prováveis interpretações do art. 51 da Carta da ONU.

¹¹ Legal subjects are no longer able to predict the reaction of official institutions to their behaviour and to plan their activity accordingly.

¹² Traduzido do inglês: Juridical norms need to be interpreted. Their meaning is not always evident and their application to specific case leads to controversy. Now international law does not determine an organ that, in regard to interpretation, holds the supreme power... As states have different juridical and political conceptions, the international law to which they subscribe will involve contradictory interpretations...based on the same texts but leading do incompatible results.

¹³ ...without implying the existence of any degree of coordination among them.

O referido exemplo diz respeito às implicações relacionadas ao direito “inerente” à legítima defesa e, de maneira menos controversa, à expressão “ataque armado”. O art. 51 dispõe: Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas.

A partir da leitura do art. 51, imediatamente surgem algumas perguntas: o que é abrangido pela expressão “direito inerente”? E o que deve ser considerado como ataque armado? As eventuais respostas – baseadas em “concepções jurídicas e políticas diferentes” – podem levar a resultados opostos, conforme será visto a seguir.

A primeira pergunta gira em torno da extensão da expressão “direito inerente”, em especial sobre a existência um direito costumeiro de legítima defesa preventiva anterior à Carta. Aqui há duas correntes interpretativas principais acerca da abrangência da expressão “inerente”: há aqueles que negam o valor da expressão e existem os defensores da existência de um direito à legítima defesa preventiva pré-Carta.

A primeira corrente, de acordo com Byers (2005), baseia seu argumento nas normas sobre interpretação dos tratados, codificadas na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDI, 2009), em especial o art. 31 (1), que dispõe: “Um tratado deve ser interpretado de boa fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade”.

Ao aplicar o disposto acima à interpretação do art. 51 da Carta, os opositores argumentam que “qualquer direito preventivo de legítima defesa preexistente de legítima defesa vem ser anulado pela exigência de ‘ocorrer um ataque armado’” (BYERS, 2005, p. 97)

Já a segunda corrente defende a existência de um direito costumeiro à legítima defesa preventiva com base na permissividade contida na expressão “inerente”. Esta corrente será abordada mais adiante, no item 2.2.1.

2.1.2. Surgimento de norma especial divergente ou à exceção da norma geral

Esta modalidade é mais comum que a trazida no item 2.1.1, por traduzir novas demandas em regimes específicos à exceção do regime geral anterior, ao invés de criar uma divergência interpretativa. Para Koskenniemi e Leino (2002), a proliferação de regimes específicos a princípio não seria problemática, posta a descentralização normativa do direito internacional, tanto no âmbito da criação como na aplicação das

normas: tal proliferação, portanto, seria inerente à natureza do próprio direito.

Frequentemente, novas normas ou regimes jurídicos são desenvolvidos com o objetivo explícito de se desviarem do que era anteriormente provido ou não pela norma geral, o que se justifica pela natureza especial da demanda (ILC, 2006, §15). Estas novas regras ou regimes jurídicos específicos são relativamente autônomos, ou seja, ainda permanecem vinculados às normas ou sistemas gerais anteriores não conflitantes, em especial às obrigações *erga omnes* e normas da categoria *jus cogens*.

Segundo a ILC (2006), este tipo de fragmentação necessitaria de exceções ou padrões de violação que, além de desviarem do prescrito pela lei geral, tais exceções ou padrões de violação se justifiquem em razão das características especiais desse assunto.

Porém, é importante ressaltar, como fazem Koskenniemi e Leino (2002), que o surgimento de normas ou regimes específicos contém o risco não de uma eventual incompatibilidade abstrata entre os sistemas específicos, mas sim a perda de qualquer tipo de controle sobre os vários interesses particulares transformados em direito - de modo a dar ares de obrigatoriedade e universalidade ao interesse particular e/ou transitório.

Desta maneira, as novas regras ou regimes jurídicos específicos podem ser vistos tanto como uma resposta às insuficiências ou falta de flexibilidade do sistema ou regra geral (PULKOWSKI, SIMMA, 2006, p. 529) ou como resultado de uma luta para imposição de interesses sobre os outros membros da sociedade internacional (KOSKENNIEMI, LEINO, 2002, p. 559).

É possível distinguir ao menos duas submodalidades de fragmentação que atuam na criação de normas específicas: aquelas que visam regulamentar de maneira mais aprofundada situações ou interesses especiais e as que se apresentam como exceções à norma ou regime geral. A primeira visa complementar a regulação existente na norma geral, enquanto a segunda procura o afastamento da regra geral, porém sem negá-la.

As normas que visam regulamentar situações não percebidas ou suficientemente reguladas pela norma geral “tem evoluído como uma resposta às insuficiências ou falta de flexibilidade percebidas do sistema geral¹⁴” (PULKOWSKI, SIMMA, 2006, p. 529. Tradução livre).

¹⁴ new special regimes of international law have evolved as a response to insufficiencies or the perceived lack of flexibility of the general system.

Por sua vez, as normas específicas que se apresentam como exceções à regra geral são mais drásticas, na medida em que procuram afastar ao máximo a aplicabilidade das normas anteriores ou gerais da situação ou interesse que pretendem regular.

No tocante à regulação jurídica do uso internacional da força militar, a argumentação para comprovar a existência deste tipo de norma é recorrente.

Frequentemente, determinada ação militar é apresentada como uma interpretação a partir dos “objetivos” da norma geral ou, ainda, fundada numa nova norma que procura afastar o sistema provido pela Carta da ONU: um exemplo que surge imediatamente é a intervenção unilateral para resgatar nacionais no exterior.

No caso dos eventuais padrões de violação que justificam a existência de uma nova regra,

[...] a violação às vezes é em si de tal natureza que incorpora algum elemento de conformidade com a regra que está sendo violada. A distinção entre a violação de uma regra e conformidade com a mesma nem sempre é tão clara.¹⁵ (BULL, 2002, p. 132. Tradução livre)

Isto significa que, apesar de ocorrer uma violação ou padrões de violações, estas podem ser justificadas em razão do cumprimento da própria regra geral “violada”.

Como a regra geral não tratou especificamente do objeto da violação, apenas tratou de regular determinado grupo de condutas de maneira genérica, o surgimento de uma norma específica divergente ou à exceção da norma geral oriundas de violações poderia significar a fragmentação em ação e não apenas uma violação clara da normativa existente.

Outra questão fonte de controvérsia é o estabelecimento do que é norma especial e o que é norma geral.

A relação que determina a posição de tais normas nem sempre é evidente e a aplicação de princípio geral do direito internacional e técnica interpretativa da *lex specialis derogat lex generali* não é automática.

¹⁵ the violation is sometimes in itself of such a nature as to embody some element of conformity to the rule that is being violated. The distinction between violation of a rule and conformity to it is not always a sharp one

Sua aplicação dependeria, dentre outros fatores, da possibilidade de frustração da aplicação da norma geral pela norma especial, das consequências a terceiros beneficiados pela norma geral e do grau hierárquico da norma geral (ILC, 2006, §§ 91-7).

Nesta dissertação, inferiu-se que a norma geral seria a não intervenção, simultaneamente um princípio, norma costumeira e encontra-se presente na Carta da ONU (CIJ, 1986, §§174 e 176). As possibilidades de fragmentação normativa na regulação do uso da força exigem que o ponto de partida se dê a partir da não intervenção, para que daí seja possível averiguar o surgimento de prováveis normas ou interpretações divergentes que advoguem a utilização da força sem autorização do CS –, cuja existência ou não é o objeto de investigação deste trabalho.

O estabelecimento dessa relação não é arbitrário ou aleatório. De fato, a Carta, especialmente nos artigos 2(4)¹⁶ e (7) e 51 e a prática subsequente da ONU que veio a complementar a preencher as lacunas percebidas na Carta inauguraram um novo regime jurídico internacional do uso da força. Já um eventual direito à intervenção unilateral ou a responsabilidade de proteger (RdP) deveriam se apresentar como uma exceção ou complementação das normas e práticas, vistas como insuficientes ou, ainda, conflitar com a norma geral, caso alcance o status de *jus cogens*.

2.2. FRAGMENTAÇÃO, OBRIGAÇÕES *ERGA OMNES* E *JUS COGENS*

Antes de mais nada, é necessário apresentar definições e somente depois estabelecer as relações destas com a fragmentação do direito internacional. Portanto, dada a confusão conceitual, primeiro serão apresentadas as características relevantes das obrigações *erga omnes*, das normas com status de *jus cogens* e sua relação com a fragmentação.

Resumidamente, as obrigações *erga omnes* são *procedimentais*, ou seja, não se caracterizam pelo seu conteúdo, mas, especialmente, pelo fato de a obrigação poder ser invocada por qualquer Estado em caso de violação da obrigação e não apenas pelos diretamente envolvidos na violação da obrigação. As “obrigações *erga omnes* designam o âmbito

¹⁶ Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.

de aplicação do direito relevante e as consequências procedimentais relevantes decorrentes.”¹⁷ (ILC, 2006, §380. Grifo do autor, tradução livre)

As normas criadoras de obrigações *erga omnes* são aquelas criadas pelo reconhecimento geral dos Estados que dão a terceiros Estados o direito de invocar seu cumprimento contra o Estado ou grupo de Estados que as violaram.

Contudo, é importante ressaltar que, apesar de enunciar obrigações importantes, a natureza *erga omnes* de uma obrigação não indica a superioridade hierárquica dessa obrigação sobre outras, pois, a exigibilidade universal não significa a superioridade hierárquica da norma que contém uma obrigação *erga omnes*, tal como ocorre com obrigações decorrentes da Carta e as normas com status de *jus cogens* (ILC 2006, § 380, *in fine.*).

A relação entre obrigações *erga omnes* e fragmentação, como era esperado, assume o caráter procedimental inerente à obrigação. A relação interfere na possibilidade de um Estado ser responsabilizado por descumprir uma obrigação em cumprimento de outra norma geradora de igual obrigação, ou, ainda, caso o Estado se encontre em uma situação de escolher duas normas divergentes que gerem obrigações *erga omnes*.

Esta é uma questão teórica que a princípio não possuem resposta definida ou acordada; a segunda questão se repetirá na relação entre fragmentação e *jus cogens*, dado que as normas com este status criam obrigações *erga omnes*.

Já as normas com status de *jus cogens* correspondem a uma categoria de normas inderrogáveis pela vontade individual dos sujeitos; são normas que se afirmam sobre as demais (*jus dispositivum*). Esta categoria é definida no artigo 53 da CVDT:

Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza.

Entre as normas consideradas detentoras de tal status estão a proibição do uso da força, o disposto na Convenção para Prevenção e

¹⁷ obligations *erga omnes* designate the *scope of application* of the relevant law, and the procedural consequences that follow from this.

Repressão do Crime de Genocídio, a não discriminação racial, autodeterminação dos povos, proibição da escravidão e da pirataria e, de acordo com Brownlie (2003) e a ILC (2006), o princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais. Verdross (1966) apresenta ainda uma categorização na qual aponta as normas com status de *jus cogens* como sendo aquelas que impedem que os Estados cerceiem os direitos ou impeçam terceiros Estados de cumprir com suas obrigações internacionais e todas as regras de caráter humanitário.

A ILC evita apontar quais normas possuem status de *jus cogens*, porém apresenta os principais candidatos

No geral, os candidatos mais citados para o status de *jus cogens* incluem: (a) a proibição do uso agressivo da força; (b) o direito de legítima defesa, (c) a proibição do genocídio; (d) a proibição da tortura; (e) crimes contra a humanidade, (f) a proibição da escravidão e do comércio de escravos, (g) a proibição da pirataria; (h) a proibição da discriminação racial e *apartheid*, e (i) a proibição das hostilidades dirigidas contra a população civil (“regras básicas do direito internacional humanitário”)¹⁸ (ILC, 2006, §374. Tradução livre).

A ILC justifica o apontamento dessas normas com base principalmente nas decisões da CIJ. Curiosamente, porém, ressalta que a própria CIJ recorre aos estudos e relatórios da ILC para justificar o apontamento desta ou daquela norma como pertencente à categoria. (ILC, 2006, §374).

À parte dessas normas, a inclusão de outras normas nesta categoria é objeto de debate, pois não há o consenso requerido pelo art. 53 da CVDT.

Tais normas são criadoras de obrigações *erga omnes*, ou seja, dão a qualquer Estado o direito de invocá-las contra o Estado ou grupo de Estados que as violaram. Vale ressaltar novamente que as características

¹⁸ Overall, the most frequently cited candidates for the status of *jus cogens* include: (a) the prohibition of aggressive use of force; (b) the right to self-defence; (c) the prohibition of genocide; (d) the prohibition of torture; (e) crimes against humanity; (f) the prohibition of slavery and slave trade; (g) the prohibition of piracy; (h) the prohibition of racial discrimination and *apartheid*, and (i) the prohibition of hostilities directed at civilian population (“basic rules of international humanitarian law”)

determinantes da norma geradora de uma obrigação *erga omnes* residem na sua oponibilidade geral e no aspecto procedimental da violação da obrigação, não em seu aspecto substantivo¹⁹ (ILC, 2006, § 382).

A princípio, a relação entre fragmentação e *jus cogens* não é problemática, pois as normas com status de *jus cogens* são hierarquicamente superiores às outras normas de direito internacional, prevalecendo sobre as últimas. Normas com tal status

não precisam satisfazer as necessidades de Estados individuais, mas sim ao interesse maior de toda a comunidade internacional. Portanto tais regras são absolutas. As outras são relativas, porque os direitos e obrigações criadas por elas dizem respeito apenas aos Estados individuais.²⁰ (VERDROSS, 1966, p. 58. Tradução livre).

Assim, as eventuais normas decorrentes da fragmentação podem ser consideradas nulas, caso conflitem com uma norma superior e inderrogável.

Os problemas aparecem inicialmente na identificação de uma norma com *status* de *jus cogens*, pois, à parte dos casos citados acima, o consenso desaparece em outras áreas. Estes casos (à parte do citado por Brownlie), como lembra a ILC (2006), são fruto de “um certo número de pronunciamentos de vários órgãos judiciais e diplomáticos que dão uma ideia do que pode ser considerado como possuidora da característica de *jus cogens*”²¹.

Essas normas, ainda de acordo com Byers e Chesterman (2004)

¹⁹ They were norms with certain procedural features -namely the feature that a breach of them can be invoked by any State and not just by individual beneficiaries.

²⁰ ... consists in the fact that they do not exist to satisfy the needs of the individual states but the higher interest of the whole international community. Hence these rules are absolute. The others are relative, because the rights and obligations created by them concern only individual states *inter se*.

²¹ ... a number of pronouncements from various judicial or diplomatic organs that give an idea of what might count as *jus cogens* norms

... exigem o apoio da maioria dos Estados, senão de todos, expressado por meio do seu apoio ativo ou passivo, combinado com uma ideia de obrigação legal. Dado o caráter de ordem pública e natureza peremptória de tais regras, o limiar para sua constituição é necessariamente muito mais alto do que em relação a outras normas costumeiras.²² (Tradução livre)

Isto levanta o seguinte problema: enquanto a categoria é reconhecida, há intenso debate sobre quais normas pertencem a tal categoria e a “emergência” de uma norma a esse status depende de amplo consenso internacional, algo difícil de obter.

Existe igualmente certo desconforto em relação à própria definição de *jus cogens*, por não se adequar a uma concepção voluntarista e de direito internacional. É possível conectar a existência de normas inderrogáveis à presunção jusnaturalista de que há normas imutáveis e absolutas, passíveis apenas de percepção por parte dos sujeitos. (ILC, 2006, §375)

Já na relação entre *jus cogens* e fragmentação, é possível observar outras questões: enquanto *jus cogens* pode ser entendido como uma tentativa de forjar ou consolidar algum tipo de coerência ou unidade (por meio da hierarquização normativa) no direito internacional, a fragmentação pode esvaziar o próprio conceito, ao conceder proeminência a regimes legais específicos e por vezes divergentes. A proposta de unidade e coerência proposta pelo *jus cogens* seria preterida em favor da multiplicidade normativa.

A situação torna-se ainda mais complicada na hipótese de a fragmentação atuar *sobre* tais normas. Como lidar com interpretações divergentes sobre uma norma *jus cogens*? E se houver ou surgirem duas ou mais normas conflitantes detentoras de tal status, qual prevalecerá? Brownlie (2003), por exemplo, traz a hipótese de um Estado utilizar da força (a princípio proibido por uma norma *jus cogens*) para efetivar o princípio da autodeterminação dos povos.

Outra questão é levantada pela Corte Internacional de Justiça (CIJ), no caso *Military and Paramilitary Activities in and against*

²² They...require the support of most, if not all, States, as expressed through their active or passive support, coupled with a sense of legal obligation. Given the public policy and peremptory character of these rules, the threshold for their development is necessarily very higher than that of the other customary rules.

Nicaragua, oportunidade na qual, dentre outras questões, a Corte precisou considerar se um Estado “tem o direito de responder a intervenção com a intervenção indo tão longe a ponto de justificar o uso da força em reação a medidas que não constituem um ataque armado, mas podem, ainda assim, envolver o uso da força.” (CIJ, 1986, §210. Tradução livre)²³

Ou seja, é possível intervir – unilateralmente, se preciso – de modo a preservar o princípio da não intervenção? É interessante notar o reconhecimento pela própria Corte de que “esta questão é inegavelmente relevante do ponto de vista teórico” (CIJ, 1986, §210 *infra*. Tradução livre).

Estes exemplos ilustram os eventuais conflitos que podem surgir tanto entre as normas com status de *jus cogens* - pois não há hierarquia *entre* tais normas - como sobre os próprios significados dados à norma. Isto significa que a relação entre *jus cogens* e fragmentação não é tão simples quanto parece a princípio.

Não obstante a superioridade hierárquica conferida à categoria, as divergências interpretativas ou a existência ou surgimento de normas conflitantes com tal status, acabam por minar ou diminuir a eficácia do instituto destinado a prover coerência e unidade dentro do direito internacional.

Aqui se acrescenta o último aspecto teórico-conceitual da fragmentação relevante ao trabalho: as relações entre obrigações *erga omnes* e *jus cogens* com o proposto no presente capítulo. Tais relações levam a pelo menos duas perguntas: Ora, considerando que a proscrição do uso da força pertence tanto à categoria de *jus cogens* como de obrigação *erga omnes*, seria possível uma ou mais interpretações divergentes dessa norma, de modo a permitir o uso da força em situações originalmente não pensadas ou consideradas? Seria possível apontar o surgimento ou a existência de outra norma com o status de *jus cogens*, uma que conflite diretamente com a norma *jus cogens* anterior?

Um direito à intervenção unilateral, supondo que exista, seria invalidado por uma norma hierarquicamente superior da proscrição do uso da força. Portanto as únicas maneiras na quais poderia “sobreviver” como norma jurídica seria se, de alguma maneira, adquirisse tal status ou não fosse considerada como conflitante com qualquer norma

²³ A State has a right to respond to intervention with intervention going so far as to justify a use of force in reaction to measures which do not constitute an armed attack but may nevertheless involve a use of force

superior. A discussão aqui apresentada e as questões levantadas serão aplicadas no item 4.4.2 desta dissertação.

2.3. AS “NOVAS DEMANDAS” E A “EMERGÊNCIA” DE NOVAS MODALIDADES DE USO DA FORÇA

Apesar de o consenso na sociedade internacional apontar para a direção da não intervenção em situações específicas, determinados Estados valeram-se do uso da força na busca de seus interesses, contornando, alegando exceções à regra, seu cumprimento ou mesmo violando abertamente o consenso estabelecido após a entrada em vigor da Carta da ONU.

Estas atitudes seriam previsíveis numa sociedade que garante a seus membros a qualidade de juiz e executor daquilo que consideram seu direito, pois

em um mundo constituído por potências soberanas e independentes, a guerra é o único meio pelo qual cada uma delas pode, em última instância, defender seus interesses vitais. Isto é igualmente verdadeiro caso uma potência considere que seus interesses requerem pacificação ou agressão (WIGHT, 2002, p. 95)

De fato, com a Guerra Fria, a força foi utilizada diversas vezes pelas duas superpotências e seus satélites na consecução de seus objetivos estratégicos. Como lembra Hurrell (2007), “mesmo durante a aclamada ‘longa paz’ [da Guerra Fria], ocorreram 120 guerras nas quais mais de 25 milhões de pessoas foram mortas e 75 milhões ficaram feridas²⁴” (Tradução livre).

A Guerra do Vietnã, a invasão soviética ao Afeganistão e o apoio direto e indireto das superpotências, em especial da União Soviética aos movimentos de descolonização (bem como os conflitos deles decorrentes) e dos Estados Unidos aos golpes e ditaduras na América Latina e Caribe ilustram como o consenso podia ser facilmente ignorado.

Após a Guerra Fria, outras justificativas ganharam vigor, notadamente a intervenção militar por motivos humanitários e, após os

²⁴ even during the much acclaimed “long peace” of the Cold War, there were around 120 wars in which over 25 million people were killed and 75 million were injured.

atentados de 2001, a legítima defesa contra o terrorismo. Em princípio, estas modalidades de uso da força violam o consenso baseado na não intervenção. Todavia, certas modalidades têm sido consideradas não como violações à norma geral da não intervenção contida na Carta da ONU, mas como exceções ou novas normas especiais que tratam de interesses não abrangidos pela norma geral.

Como foi mostrado anteriormente, os interesses nem sempre são convergentes e podem mudar de acordo com o tempo, resultando numa “realidade caleidoscópica na qual atores em competição lutam para criar sistemas normativos”²⁵ que representem seus interesses particulares, escondendo sob a técnica legal uma “luta *hegemônica*, no qual cada um [dos atores em competição] espera ver seus interesses específicos identificados com o interesse geral.”²⁶ (KOSKENNIEMI, LEINO, 2002, p. 561. Tradução livre. Grifo dos autores.). E Koskenniemi e Leino (2002) concluem:

Para entender o debate sobre a fragmentação como se tivesse a ver apenas com a coerência em abstrato é confundir-se sobre o que está realmente em jogo. Regimes especiais e novos órgãos fazem parte de uma tentativa de ir além da política atual que, de uma forma ou de outra, se mostrou insatisfatória.²⁷ (Tradução livre.)

Em geral, os defensores das modalidades trazidas acima são os Estados legalizados no Ocidente desenvolvido, muitos destes membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Tais Estados defendem, com diferentes graus de vigor, interpretações expansivas ou novas regras a respeito da legítima defesa e/ou o direito ao uso da força por motivos humanitários. Mais do que apenas defender, esses Estados *agem* ou *possuem o potencial para agir* de acordo com as mudanças advogadas.

²⁵ ...kaleidoscopic reality in which competing actors struggled to create competing normative systems.

²⁶ ...*hegemonic* struggle in which each hopes to have its special interests identified with the general interest.

²⁷ To read the debate about fragmentation as if it had to do only with coherence in the abstract is to be mistaken about what is actually at stake. Special regimes and new organs are parts of an attempt to advance beyond the political present that in one way or another has been revealed unsatisfactory.

Do lado contrário, encontram-se diversos Estados africanos, asiáticos ou latino-americanos, muitos ciosos de sua independência recém-conquistada. A maioria desses Estados foram colônias e/ou sofreram intervenções dos Estados ocidentais. Portanto, não surpreende que estes sejam os defensores mais ferrenhos da interpretação tradicional dos princípios da não intervenção e da soberania, considerando os argumentos contrários como meros sancionadores de intervenções por motivos escusos.

É interessante notar também não apenas as tentativas de fragmentação da normativa reguladora do uso da força, mas também a convivência de tais tentativas com a “antiga” agenda militar, voltada para a prevenção de ameaças externas ao Estado, uso da força para reforçar a ação diplomática, manutenção de um equilíbrio de poder – e as “novas guerras”²⁸ que supostamente têm surgido após a Guerra Fria.

A convivência entre a agenda tradicional e as “novas guerras” leva a resultados diferentes, motivados por interesses divergentes ou conflitantes. Tais interesses podem gerar normas jurídicas divergentes ou, ainda, operarem fora da ordem provida pelo direito internacional.

No tocante ao uso da força, os atores em competição raramente se opõem ao consenso fundado na não intervenção. Ao invés disso, as pressões ocorrem no sentido de criar ou reforçar exceções à regra ou oferecer diferentes interpretações sobre o que pode ser considerado intervenção, para assim trazer determinados interesses para o discurso jurídico universal, como visto acima. Tais lutas giram em torno principalmente do reconhecimento à legítima defesa preventiva, legítima defesa contra o terrorismo, defesa de nacionais no exterior, a intervenção humanitária unilateral e a responsabilidade de proteger (RdP).

Assim, será apresentado abaixo um quadro das possibilidades de fragmentação normativa do uso da força, seja por meio de divergências interpretativas, seja em razão da tentativa de criação de uma nova norma, à exceção da norma geral.

²⁸ Essas “novas guerras” envolveriam atores não ou infraestatais, suas causas estariam mais relacionadas ao colapso político e econômico, degradação ambiental e conflitos étnico-religiosos e as “novas guerras” estariam em sua maioria localizadas no chamado Terceiro Mundo. Para um detalhamento dos aspectos das “novas guerras”, cf. HURRELL, Andrew. **On global order: power, values and the constitution of international society**. New York: Oxford University. 2007. 354 p.

2.3.1. Legítima defesa preventiva

Tschumi (2005) resume os critérios fundamentais delineados pelo direito costumeiro internacional para o uso da força em legítima defesa como sendo a necessidade, proporcionalidade e imediatismo. E explica:

Necessidade significa que o uso da força deva ser absolutamente fundamental para repelir a agressão sofrida, evitando novos ataques [...] A proporcionalidade refere-se à intensidade das medidas coercitivas adotadas pelo Estado agredido [...] Imediatismo significa que não pode haver um intervalo muito longo entre o ataque armado ilegal e a adoção da legítima defesa.

Tal direito costumeiro teria sido formulado no século XIX e já teria os seus contornos delineados na troca de correspondências diplomáticas subsequentes ao incidente do vapor *Caroline*. (BROWNLIE, 2003, págs. 701-2).

Em 1837, forças britânicas tomaram e incendiaram o vapor norte-americano *Caroline*, que estava ancorado em Fort Schlosser e se preparava para suprir uma rebelião no então Alto Canadá com armas, suprimentos e voluntários dos Estados Unidos. Byers (2005) afirma que após o protesto norte-americano pela ação britânica e correspondência diplomática subsequente, foram elaborados pelo então Secretário de Estado Daniel Webster os critérios que deveriam ser satisfeitos pelos britânicos para justificar a uma ação de legítima defesa preventiva: a existência de uma necessidade urgente e incontornável, sem tempo para a busca de uma solução pacífica.

Nesta linha, argumentam que a Carta não exclui a legítima defesa preventiva, pois a expressão “inerente” recepcionou este direito. Como não haveria conflito normativo, logo as duas normas existiriam simultaneamente.

Esta posição encontra certo amparo na opinião internacional, conforme exposto no “*UN High Level Report on Threats, Challenges and Change*” (*UN High Level Report*), que ressalta os critérios delineados por Webster à luz do art. 51 da Carta, conforme exposto na citação seguinte:

A linguagem deste artigo é restritiva: “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de individual ou coletiva autodefesa se um ataque armado ocorre contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas para manter a paz e segurança”. No entanto, um Estado ameaçado, de acordo com o direito internacional há muito estabelecido, pode tomar uma ação militar, desde que o ataque é iminente ameaça, não haja outros meios que desviá-la e a ação seja proporcional.²⁹ (UN HIGH LEVEL REPORT, §189. Tradução Livre)

Assim a questão não estaria na existência do direito “inerente”, mas no seu alcance. Esta é a posição adotada pelo Relatório do Painel de Alto Nível da ONU, ao afirmar que “O problema surge quando a ameaça em questão não é iminente, mas ainda é considerada real: por exemplo, a aquisição, supostamente com a intenção hostil, de capacidade de fabricação [de armas] nuclear[es]”³⁰. (UN HIGH LEVEL REPORT, 2004, §189, *in fine*. Tradução livre)

Os EUA desde 2002 têm procurado “arrogar-se um direito de ação preventiva em legítima defesa que abarca situações remotas e incertas, particularmente decorrentes da dupla ameaça do terrorismo globalizado e das armas de destruição em massa”. (BYERS, 2005, p. 19). O governo dos Estados Unidos, em sua *National Defense Strategy* (NDS), de 2002 invoca explicitamente o direito à legítima defesa preventiva³¹, citando inclusive os critérios delineados no caso *Caroline*.

²⁹ The language of this article is restrictive: “Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a member of the United Nations, until the Security Council has taken measures to maintain international peace and security” However, a threatened State, according to long established international law, can take military action as long as the threatened attack is *imminent*, no other means would deflect it and the action is proportionate.

³⁰ The problem arises where the threat in question is not imminent but still claimed to be real: for example the acquisition, with allegedly hostile intent, of nuclear weaponsmaking capability.

³¹ Apesar de a *possibilidade* do emprego preventivo da força em legítima defesa permear todo o documento, cf. especialmente págs. 11-3 e 19-21.

Por sua vez, a controvérsia acerca do que pode ser considerado ataque armado é de ordem qualitativa, ou seja, quais tipos de atos podem ser classificados como “ataque armado”? Tal pergunta adquire relevância crescente à medida que os conflitos “tradicionais” – envolvendo declarações formais de guerra, manobras visíveis de forças armadas estatais através dos territórios dos beligerantes – têm sido em grande parte substituídos por outras modalidades de conflitos intraestatais, cujas raízes podem ser inúmeras: desde o colapso político ou econômico de um Estado até a presença em determinado território de grupos considerados terroristas.

Nestes casos, uma interpretação abrangente do que constitui legítima defesa, em especial em sua modalidade preventiva (caso seja aceita), poderá trazer ao menos duas questões relevantes para a sociedade internacional. Podem ser levantadas questões acerca dos critérios para decidir se uma ameaça é urgente, incontornável, sem oferecer meios nem tempo para deliberação. Outra questão não menos importante gira em torno de “como se proteger de intervenções militares oportunistas justificadas por uma capa de legítima defesa” (BYERS, 2005, 99)

Este é apenas um exemplo extremo de divergências na interpretação da mesma norma e como essas diferentes interpretações levam a resultados às vezes divergentes, às vezes opostos.

As respostas para as questões acima, caso seja possível formulá-las na atual conjuntura, estão além das disposições da Carta da ONU, além dos critérios estabelecidos por Webster no caso *Caroline*. Todavia, uma resposta que ignore os aspectos jurídicos também será fatalmente incompleta, por negligenciar um conjunto normativo visto pela sociedade internacional como constituinte da atual ordem internacional.

2.3.2. Legítima defesa contra o terrorismo

Apesar de o direito à legítima defesa e de haver um direito – cuja existência ainda é discutível – “inerente” de legítima defesa preventiva, a ideia de um direito de legítima defesa contra o terrorismo é recente, com seu debate se intensificando a partir dos atentados de 11 de setembro.

Tal direito levanta imediatamente uma série de questões relevantes. Questões sobre a definição de terrorismo³², a diferenciação

³² É importante ressaltar que não há uma definição acordada sobre o conceito de terrorismo.

do terrorismo de outras formas de violência, entre outras questões que são objeto de acalorados debates na academia.

No *UN High Level Report* (2004), a questão da ausência de consenso sobre os critérios para se alcançar uma definição sobre o que é terrorismo foi abordada da seguinte maneira:

Legalmente, praticamente todas as formas de terrorismo são proibidas por uma das 12 convenções internacionais contra o terrorismo, o direito consuetudinário internacional, as Convenções de Genebra e pelo Estatuto de Roma [...] mas há uma diferença clara entre esta lista dispersa de convenções e disposições pouco conhecidas dos outros tratados, e um quadro normativo convincente, compreendida por todos, que deve cercar a questão do terrorismo.³³ (UN HIGH LEVEL REPORT, 2004, §159. Tradução livre.)

Esse rol exemplificativo de perguntas, juntamente com a problemática levantada pelo *UN High Level Report* de 2004, acusa o alto grau de indeterminação que norteia não apenas o que é terrorismo, mas também as maneiras para combatê-lo. Todavia, a ausência de consenso sobre as questões levantadas acima não impediu – ou impede – a utilização da força pelos Estados contra grupos ou pessoas que consideraram como terroristas, da mesma maneira que não impediu – ou impede – a reação de outros membros da sociedade internacional a essas ações.

As maneiras pelas quais a sociedade internacional reagiu ao terrorismo internacional – qualquer que seja a definição dada para esta expressão – têm variado enormemente. Pelo menos até o final da década de 1980

³³ Legally, virtually all forms of terrorism are prohibited by one of 12 international counter-terrorism conventions, international customary law, the Geneva Conventions or the Rome Statutes...but there is a clear difference between this scattered list of conventions and little-known provisions of other treaties, and a compelling normative framework, understood by all, that should surround the question of terrorism.

Na medida em que a comunidade internacional envolvida na luta contra o terror, em grande parte seguido uma "estratégia de direito penal", buscando criminalizar certas atividades terroristas e para melhorar a cooperação entre os estados. O "modo militar", o combate ao terrorismo pelo uso transfronteiriço da força militar, permaneceu excepcional³⁴. (TAMS, 2009, 373. Tradução livre)

Tams (2009) argumenta ainda que a incapacidade do CS em lidar com as ameaças terroristas durante a Guerra Fria – vez que estava paralisado pela rivalidade geopolítica entre as superpotências – “deixaram apenas a opção unilateral Isso deixou a opção unilateral, que alguns estados – notadamente Israel, África do Sul, e os Estados Unidos - fizeram valer”³⁵ (Tradução livre). As opções unilaterais, de acordo com o autor, seriam basicamente a legítima defesa e o direito costumeiro de perseguição³⁶

Com o fim da Guerra Fria e, especialmente, após os atentados de 11 de setembro, “a estratégia de direito penal” tem sido em grande parte substituída pela ideia do uso da força contra o terrorismo. Não obstante a via penal para combater o terrorismo ainda ser utilizável, após 2001; “a guerra contra o terrorismo expôs novos desafios, mas também estratégico sem precedentes oportunidades de trabalhar no país e com aliados e parceiros no exterior para criar condições favoráveis a uma ordem internacional segura.”³⁷ (NDS, 2005, V. Tradução livre)

³⁴ Insofar as the international community engaged in the fight against terror, it largely followed a ‘criminal law strategy’, seeking to criminalize certain terrorist activities and to improve cooperation between states. The ‘military mode of operation’, approaching terrorism by cross-border military force, remained exceptional.

³⁵ This left the unilateral option, which some states – notably Israel, South Africa, and the United States – did assert.

³⁶ De acordo com Brownlie (2003), o direito de perseguição ou *hot pursuit* diz respeito ao direito de determinado Estado estender a perseguição de um navio considerado suspeito de violar normas nacionais ou internacionais até o alto-mar, desde que a perseguição tenha se iniciado nas águas territoriais ou zona contígua.

³⁷ The war on terrorism has exposed new challenges, but also unprecedented strategic opportunities to work at home and with allies and partners abroad to create conditions favorable to a secure international order.

A citação acima sintetiza uma nova fase no combate ao terrorismo, na qual a o força seria utilizada sob diferentes justificativas específicas a partir de uma concepção ampliada de legítima defesa, mesmo quando o caráter retaliatório é evidente. Neste quadro, entram ações militares com objetivos de longo prazo, como a *Operation Enduring Freedom* da *International Security Assistance Force* (ISAF) no Afeganistão desde 2001, retaliações contra Estados que apoiam organizações terroristas³⁸ ou operações que supostamente visam fazer cumprir as normas internacionais de combate ao terrorismo, como, de acordo com Tams, as ações russas na Geórgia em 2008 (TAMS, 2009, págs. 382-5).

Estas questões, somadas às características únicas das ameaças representadas pelo terrorismo, além da falta de uma definição amplamente aceita, abrem a possibilidade de uma grande margem interpretativa sobre o que é terrorismo e quais são os casos nos quais a legítima defesa poderá ser exercida. Aliás, essa ampla margem interpretativa pode mesmo servir de argumento para a criação de uma norma específica relacionada ao uso da força contra o terrorismo, sob a alegação de que a falta de regulação cria um perigoso vácuo legal, o que dificultaria a ação dos Estados no combate ao terrorismo.

Este cenário, por si só demasiado complexo em suas indeterminações, se torna ainda mais volátil quando combinado com as interpretações sobre o “direito inerente” de legítima defesa preventiva, conceito igualmente carregado de indeterminação e divergências interpretativas.

Assim, o uso da força contra o terrorismo permanece um terreno fértil para debates e os impactos legais sobre tais debates ainda é incerto, apesar de o consenso inicial defender a interpretação usual acerca da regulação do uso da força pelo direito internacional.

2.3.3. Intervenção Humanitária Unilateral

Intervenções direcionadas especificamente a por fim às agressões cometidas ou permitidas por determinado governo contra “sua” própria população são relativamente recentes. Neste sentido, houve considerável aumento no número de intervenções, unilaterais ou não, por motivos apontados como humanitários após a Guerra Fria. Seguindo o clima de

³⁸ Como, por exemplo, o bombardeio por parte dos Estados Unidos a instalações supostamente pertencentes à organização Al-Qaeda em Cartum, no Sudão e em Cabul, no Afeganistão, em 1998.

deslanche das relações multilaterais a partir da década de 90, o Conselho de Segurança tornou-se ator central, com seu papel passando de mero “observador” nas relações internacionais para um papel mais ativo, na tentativa de consolidar-se como guardião global da paz e segurança.

Chamado também de “novo intervencionismo”, a intervenção humanitária difere do esquema “clássico” de ataques aéreos e invasão e ocupação por forças terrestres em pelo menos três aspectos, de acordo com Kreide (2009): Primeiramente, não visa derrotar militar o inimigo e sim por fim às graves violações dos direitos humanos em determinada região. Em segundo lugar, as operações são conduzidas de forma defensiva e guiadas para o desengajamento dos beligerantes. Finalmente, a última característica e, talvez a mais importante, a intervenção humanitária foca não outro Estado e sim a vida humana, diferindo das guerras coloniais pela independência e da intervenção de um terceiro Estado em uma guerra civil. Para Hurrell (2007), a intervenção humanitária é consequência da “ambição normativa” a que se referiu anteriormente e pode ser verificada nas práticas emergentes de intervenção humanitária pelo CS e na legitimidade dessas ações coercitivas, assim como na promoção de uma interpretação ampliada sobre o que constitui ou não ameaças à paz e segurança internacionais.

No quadro dessa “ambição normativa”, sua variante unilateral – unilateral na medida em que pode ser empreendida sem autorização do CS - ainda é objeto de incerteza e acalorados debates nos meios acadêmico e político. Os defensores desse suposto direito à intervenção humanitária unilateral sustentam sua posição baseando-se nessas normas, precedentes e novas posturas em relação às atitudes estatais, concluindo no sentido de desconsiderar o caráter absoluto da proibição prevista na Carta para as hipóteses de intervenções militares com o intuito de restaurar ou impor o respeito aos direitos humanos (HOLZGREFE, págs. 21-4. FRANCK, págs. 216-7 in: HOLZGREFE, KEOHANE, 2004).

Buchanan (2004), por exemplo, aponta a suposta insuficiência normativa impediria o direito internacional de combater violações graves aos direitos humanos. Ainda segundo o autor, após os bombardeios da OTAN no Kosovo em 1999, evidenciou-se um “consenso crescente de que existe um inaceitável hiato entre o que o direito internacional permite e o que a moralidade exige”³⁹ (Tradução livre).

³⁹ ...there seems to be a widening consensus that there is an unacceptable gap between what international law allows and what morality requires.

Assim, Buchanan (2004) apresenta inicialmente justificações para intervenções ilegais de modo a construir um primeiro argumento que ressalte a possibilidade de mudança normativa a partir de violações das normas existentes, para indicar a necessidade de reforma do direito existente. Depois, apresenta alternativas para reformar o direito à intervenção humanitária, seja via um novo tratado – celebrado em consonância ou fora do sistema provido pela Carta – ou pela constituição de um novo direito costumeiro.

Autores como Tesón adotam uma posição ainda mais extrema. Partindo do pressuposto de que a não intervenção é uma doutrina do passado e não liberal, argumentam que o interventor – necessariamente um Estado democrático - tem de cumprir a obrigação de restaurar os direitos das pessoas ameaçadas pela tirania ou anarquia. (TESÓN in: HOLZGREFE, KEOHANE, 2004, págs. 107-28). Desta maneira, Tesón trata a intervenção humanitária unilateral não como uma norma jurídica, mas como um imperativo moral decorrente tanto do pensamento liberal como também da própria natureza humana. Esta discussão será retomada no terceiro capítulo do trabalho.,

Via de regra certos casos são utilizados para “demonstrar” a legalidade da intervenção humanitária unilateral: casos como a guerra entre Índia e Paquistão, em 1971, Vietnã e Camboja, em 1978/9, Uganda e Tanzânia, também em 1978.

Porém, é interessante notar que as *causas* que levaram Índia, Vietnã e Tanzânia a utilizarem da força foram justificadas como respostas a agressões externas anteriores, ou seja, o “direito inerente de legítima defesa” disposto no artigo 51 da Carta.

A invocação desses casos parece ignorar a reação internacional, em especial relacionada ao último caso. A intervenção vietnamita foi tratada especificamente pela AG, resultando na adoção da Resolução 34/22⁴⁰, que condenou a intervenção vietnamita em diversos parágrafos e conclamou as potências intervenientes que respeitassem a soberania cambojana (AG, 1979, §§6-9), não obstante a intervenção ter resultado no isolamento do regime do Khmer Vermelho e posto fim ao genocídio cometido pelo regime contra a própria população.

⁴⁰ Ressalte-se que 91 Estados votaram a favor da Resolução 34/22, com 21 votos contrários e 29 abstenções. Considerando que o número de votos contrários e de abstenções equivale a quase metade dos votos afirmativos, pode-se inferir que a *opinio juris* neste caso não pode ser considerada determinante na afirmação de um “precedente” ou como “prova” de um costume internacional.

Finalmente, do lado oposto à posição assumida pelos autores mencionados, aparecem autores como Byers e Chesterman. Contrários à suposta emergência ou legalidade da intervenção unilateral, os autores argumentam que o “o debate legal é estéril e inútil” e alertam para o fato de ser “extremamente improvável que quaisquer critérios para um direito à intervenção humanitária unilateral sem a autorização do CS jamais sejam desenvolvidos de modo a satisfazer alguns poucos Estados.”⁴¹ (BYERS, CHERSTERMAN in: HOLZGREFE; KEOHANE, 2004, p. 202. Tradução livre)

Além de chamarem a atenção para os perigos de uma mudança normativa para satisfação dos interesses imediatos de certos Estados, criticam a diluição do discurso humanitário, cuja principal consequência é a mudança do foco dos debates da necessidade de ajuda para a questão da intervenção militar.

Para fundamentar a rejeição do direito à intervenção humanitária, Byers e Chesterman (2004) se valem das disposições da Carta da ONU, tratado multilateral que possui proeminência sobre quaisquer outras normas de direito internacional:

O sentido comum do art. 2(4) é claro: o uso da força simplesmente não é permitido. Este significado é apoiado pelo contexto, objeto e propósitos da Carta – um esforço global para proibir determinações unilaterais de guerra justa ao depositar a autoridade sobre o uso da força no Conselho de Segurança. (BYERS; CHERSTERMAN, in: HOLZGREFE; KEOHANE, 2004, p. 181. Tradução livre)⁴²

Este é um quadro complexo, no qual as ações, argumentos e consequências devem ser estudados detidamente, de modo a clarificar e compreender o atual regramento do uso da força à luz das necessidades humanitárias, questão cada vez mais importante nos debates políticos e

⁴¹ ...the legal debate is sterile and unhelpful. It is extremely unlikely that workable criteria for a right of humanitarian intervention without Security Council authorization will ever be developed to the satisfaction of more than a handful of states.

⁴² The ordinary meaning of art 2 (4) is clear: the use of force is simply not permitted. This meaning is supported by the Charter’s context, object and purpose – a global effort to prohibit unilateral determinations of just war by vesting sole authority for the non-forcible use of force in the Security Council.

no próprio direito internacional. Assim os argumentos favoráveis e contrários à intervenção humanitária unilateral serão abordados em detalhe no terceiro capítulo.

2.3.4. Responsabilidade de Proteger

A Responsabilidade de Proteger (RdP) é fruto do trabalho da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) criada pelo governo canadense com o objetivo de prover respostas a situações como massacres em guerras civis, insurreições, repressão estatal e crises originadas pela falência estatal, propondo uma mudança na abordagem do problema.

Segundo a ICISS não existe um “direito” à intervenção por motivos humanitários e sim um dever legal, uma responsabilidade. A ideia central gira em torno da responsabilidade dos Estados soberanos em proteger seus cidadãos desde violações aos direitos humanos ao colapso estatal. Caso os Estados responsáveis não se mostrem capazes ou dispostos a agir, então a comunidade internacional será legalmente compelida a tomar o lugar do Estado omissor e restaurar o *status quo ante*.

Tal ideia preconiza uma mudança na abordagem da soberania estatal criada após a conclusão da Paz de Vestfália de 1648, Soberania, de acordo com o ICISS, implica uma dupla responsabilidade. Externamente, os estados devem respeitar a soberania de outros Estados, mas, internamente, os Estados devem respeitar os direitos e a dignidade fundamental de seus cidadãos. Esta compreensão da soberania como responsabilidade é central para o entendimento da ICISS do debate sobre a intervenção humanitária. (ICISS, 2001, §§7-8)

A mudança de abordagem advém do crescente impacto das normas internacionais a respeito dos direitos humanos e do conceito de segurança humana. Como explica o relatório da ICISS:

Pensar em soberania como uma responsabilidade, numa maneira condizente com a crescente prática estatal a este respeito, possui triplo significado. Primeiramente, implica na responsabilidade das autoridades estatais em promover a segurança e vidas dos cidadãos e a promoção do seu bem-estar. Em segundo lugar, sugere que as autoridades políticas nacionais são responsáveis internamente perante os cidadãos e internacionalmente perante a ONU. E, finalmente, significa que os agentes do Estado são responsáveis por suas ações; significa dizer, que eles são responsáveis por seus atos comissivos ou omissivos. Pensar a soberania nestes termos é corroborado pelo impacto cada vez maior das normas internacionais de Direitos Humanos, e o crescente impacto no discurso internacional sobre o conceito de segurança humana⁴³ (ICISS, 2001, §5. Tradução livre)

A aceitação da ideia da soberania como responsabilidade ao invés de controle significa que, na ausência da capacidade ou disposição do Estado de proteger a sua população, a responsabilidade de proteger seria transferida para a sociedade internacional, que exerceria a responsabilidade primordialmente pelo CS.

Segundo a ICISS (2001), paralelamente, porém não menos importante, é “o vácuo existente entre as normas costumeiras e codificadas aceitas a partir da criação da ONU e a prática real dos

⁴³ Thinking of sovereignty as responsibility, in a way that is being increasingly recognized in state practice, has a threefold significance. First, it implies that the state authorities are responsible for the functions of protecting the safety and lives of citizens and promotion of their welfare. Secondly, it suggests that the national political authorities are responsible to the citizens internally and to the international community through the UN. And thirdly, it means that the agents of state are responsible for their actions; that is to say, they are accountable for their acts of commission and omission. The case for thinking of sovereignty in these terms is strengthened by the ever-increasing impact of international human rights norms, and the increasing impact in international discourse of the concept of human security.

Estados que vem evoluindo nos 56 anos desde a assinatura da Carta”⁴⁴ (ICISS, 2001, §2.24. Tradução livre).

A RdP é dividida em três partes: a responsabilidade de prevenir, de reagir e de reconstruir; cada aspecto dependeria dos outros para funcionar corretamente.

A responsabilidade de prevenir advoga ações decisivas nas principais áreas geradoras de conflitos e guerras, como a pobreza, crime organizado, tráfico de armas, drogas e pessoas, entre outras causas essenciais dos conflitos modernos. A prevenção de conflitos, além de ser menos custosa para a sociedade internacional, não necessita de aprovação ou sequer consulta ao CS, vez que envolve atividades relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico e ao império da lei.

A responsabilidade de reagir, aspecto mais polêmico e visado da doutrina, busca “responder às situações de necessidade humanitária com as medidas apropriadas, as quais podem incluir sanções e processos internacionais e, em casos extremos, intervenção militar”⁴⁵ (ICISS, 2001, §4.16. Tradução livre). Tais medidas precisariam de uma aplicação efetiva por todos os Estados (democráticos) e, idealmente, necessitariam da aprovação do Conselho de Segurança.

Todavia, caso os cinco membros permanentes “travem” a atuação do Conselho por quaisquer motivos ou não seja possível alcançar um consenso, a responsabilidade recairia sobre a AG. Caso a AG quede-se inerte a possibilidade de uso da força passaria para as organizações regionais ou sub-regionais. Por último, os próprios membros da sociedade internacional deveriam exercer o contido na responsabilidade de reagir unilateralmente, desconsiderando a ONU. (ICISS, 2001, §6.7, §§6.28 e segs.)

No sentido de garantir a legitimidade das ações militares, a ICISS enumera seis requisitos essenciais e indissociáveis: *a*) autoridade competente; *b*) justa causa; *c*) intenção correta; *d*) último recurso; *e*) proporcionalidade dos meios utilizados e; *f*) chance razoável de sucesso⁴⁶ (ICISS, 2001, §3.18. Tradução livre) Estes requisitos, de

⁴⁴ (...) a parallel gap, no less critical, between the codified best practice of international behaviour as articulated in the UN Charter and actual state practice as it has evolved in the 56 years since the Charter was signed.

⁴⁵ To respond to situations of compelling human need with appropriate measures, which may include coercive measures like sanctions and international prosecution, and in extreme cases military intervention.

⁴⁶ (...) under the following six headings: right authority, just cause, right intention, last resort, proportional means and reasonable prospects.

acordo com a ICISS, assegurariam a retidão das intervenções destinadas a impedir ou promover o respeito aos direitos humanos universalmente reconhecidos, diferenciando-as de ações militares com finalidades escusas.

Finalmente, a Responsabilidade de Reconstruir tem por finalidade recuperar e assistir áreas devastadas por conflitos e intervenções militares, corrigindo os eventuais erros advindos das consequências das ações armadas visando o cumprimento da Responsabilidade de Reagir. Este último aspecto trata do apoio de medidas *post bellum*, supervisão eleitoral, reparação dos danos causados pelos conflitos, articulação entre os entes responsáveis pelo conflito de modo a não suscitá-lo novamente e garantir uma participação equânime de todos os envolvidos na reconstrução da área devastada.

Como se vê, a RdP foi concebida como uma doutrina abrangente, tendo inclusive sido recepcionada como uma norma emergente de direito internacional, com algumas ressalvas feitas inicialmente na *UN World Summit Outcome* de 2005 e posteriormente no relatório do então Secretário-Geral Kofi Annan, *Implementing the Responsibility to Protect*⁴⁷ (2009, *passim*), transformada na Resolução A/63/677 pela Assembleia Geral (AG) da ONU.

Todavia, a da RdP original, com a uma nova concepção de soberania norteando seu discurso vanguardista, além de propor medidas ao arrepio do direito internacional que regula o uso da força, geraram reservas entre parte considerável dos Estados. A posição dos Estados em relação à RdP original é trazida por Walling (2008):

⁴⁷ Consubstanciada principalmente na ideia dos “três pilares” que guiam o relatório: As responsabilidades de proteção do Estado; assistência internacional e capacitação; resposta oportuna e decisiva. Os “três pilares” serão tratados em maior detalhe no terceiro capítulo.

Os Estados ocidentais, incluindo os Estados da Europa Oriental, e os da África subsaariana têm sido os mais ardentes defensores dessas mudanças. No entanto, muitos países em desenvolvimento como Nigéria, Índia, África do Sul e os Estados da América Latina estão céticos. O seu apoio é pré-condicionado a garantias de consulta e consentimento do Estado (o que parece contradizer o princípio da intervenção por definição), bem como de um Conselho de Segurança mais representativo. Muitos Estados no Oriente Médio e na Ásia, bem como Rússia e China têm sido hostis a qualquer enfraquecimento da soberania jurídica ou empírica com base nos direitos humanos.⁴⁸ (Tradução livre)

As limitações da RdP original e as adaptações feitas pela RdP recebida no seio da ONU serão analisadas em detalhe no terceiro capítulo desta dissertação.

Visto como a Carta buscou regular o uso da força e quais são as possíveis modalidades de fragmentação dessa regulação, o capítulo seguinte tratará das maneiras pelas quais o CS utilizou dos poderes conferidos pela Carta de formas não previstas originalmente.

⁴⁸ Western states, including states of Eastern Europe, and those in sub-Saharan Africa have been among the most ardent supporters of these changes. However, many large developing countries like Nigeria, India, South Africa and the states of Latin America are skeptical. Their support is preconditioned upon guarantees of state consultation and consent (which seems to contradict the principle of intervention by definition) as well as the emergence of a more representative Security Council. Many states in the Middle East and Asia as well as Russia and China have been hostile to any weakening of juridical or empirical sovereignty on the basis of human rights.

3. ANÁLISE DA PRÁTICA INSTITUCIONAL DO CONSELHO DE SEGURANÇA SEM AMPARO NA CARTA DA ONU: A intervenção humanitária nas Nações Unidas

A Carta da ONU é omissa quanto à possibilidade do uso da força militar para lidar com crises humanitárias, especialmente nas situações nas quais repercussão internacional é ausente ou contestada. As duas principais exceções formais à proibição genérica da Carta sobre o uso da força estão contidas no artigo 2(4) e (7) são ações militares em legítima defesa (art. 51) ou ações autorizadas pelo Conselho de Segurança sob a égide do Capítulo VII.

O Capítulo VII trata das ações relativas à ameaça ou ruptura da paz e atos de agressão. Este capítulo provê a fundamentação legal para as ações coercitivas tomadas pelo CS, caso as medidas não coercitivas, em especial as contidas no Capítulo VI – que trata da solução pacífica de controvérsias – não alcancem êxito.

Dentro das medidas coercitivas que podem ser autorizadas, está a possibilidade de o CS determinar o uso da força com base no art. 42 da Carta⁴⁹.

Como o próprio título do Capítulo VII indica as medidas que podem ser autorizadas sob a sua égide foram concebidas originalmente para prevenir ou deter violações da Carta que o CS considerasse como de repercussão internacional. Ou seja, a partir da concepção inicial dos fundadores da Carta, o referido Capítulo seria um instrumento extremo para “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”.

Este quadro para o uso da força reflete o propósito do tratado assinado em 1945: atuar em conflitos interestatais, especialmente guerras de grandes proporções, tal como a Segunda Guerra Mundial, que ainda prosseguia à época da assinatura da Carta.

Não obstante a posição textual explícita adotada na Carta em relação ao uso da força foi conferido ao CS o poder de determinar a amplitude de suas próprias atribuições. Neste sentido, o CS possuiria um “poder genérico”, que significa a capacidade de “agir e, prol da

⁴⁹ No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar e efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas

manutenção da paz e segurança internacionais sem ter se limitar a procedimentos específicos impostos pela Carta”. (MARQUES, 2005, p. 177)

Como “paz”, “segurança” e as expressões comumente utilizadas: “ameaça à paz”, “manutenção da paz e segurança internacionais”, entre outras, são expressões sem definição e objeto de intensos debates dentro e fora da ONU, esta indeterminação permite ao CS interpretar amplamente suas atribuições, por meio da utilização do “poder genérico”. Assim, graças à capacidade de autointerpretação das suas próprias atribuições, o CS possui as condições necessárias para

...autorizar sanções de caráter impositivo e ações vigorosas com objetivos humanitários contribu[indo] para aperfeiçoar o direito internacional, criando a possibilidade de intervenção de forma coerente com as normas em vigor sobre o emprego da força (BYERS, 2005, p. 55).

Desta maneira, a atuação do CS para além do disposto na Carta pode ser localizada no quadro maior da atuação da ONU, no qual o “desequilíbrio *textual* da Carta foi compensado pela *prática* que promoveu as atividades sociais, econômicas e humanitárias para o núcleo [das atividades da ONU]”⁵⁰ (KOSKENNIEMI, 1995, p. 337. Grifo do autor, tradução livre).

A ONU tem como um de seus papéis mais importantes o de uma estrutura “para a negociação, evolução e implementação das normas relacionadas à segurança e [constitui] um ponto focal para expectativas normativas”⁵¹ (HURREL, 2007, p. 182. Tradução livre), ou seja, o acompanhamento e participação nesses processos ajuda na compreensão de quando e como a força pode ser utilizada. A análise da prática do CS relacionada ao uso da força – com ou sem amparo na Carta - aparece como fundamental para a compreensão do surgimento da intervenção

⁵⁰ Though this *de facto* shift was originally manoeuvred for political purposes, it provided the basis for tackling problems of international injustice, particularly most acutely. The Charter's *textual* imbalance colonialism and underdevelopment - the kinds of injustice that the Assembly's majority felt was compensated by the *practice* that raised social, economic and humanitarian activities to the core

⁵¹ ...as a site for the negotiation, evolution and implementation of norms related to security and a as focal point for normative expectations.

humanitária desenvolvida a partir da atuação do CS, bem como as discussões sobre a eventual existência de um direito à intervenção humanitária unilateral.

É neste sentido que a verificação da prática do Conselho de Segurança no que diz respeito ao uso da força possui imensa importância; a Carta, por si só, não é capaz de fornecer o arcabouço normativo inicial e essencial na manutenção da paz e segurança internacionais. É necessário ir além da abstração normativa (KOSKENNIEMI, 2005, p. 596) para obter algum tipo de compreensão num cenário paradoxalmente demasiado volátil como o uso da força.

Assim, o próximo item tratará de abordar a prática do CS, a partir e para além, da Carta.

Antes, porém, torna-se necessária fazer uma ressalva: este capítulo não por objetivo o esgotamento do tema, tampouco oferecer uma análise de toda e qualquer autorização ou utilização da força por parte do CS. Será dada ênfase aos casos cuja autorização ou utilização da força pelo CS mostre uma mudança em relação à atuação imediatamente anterior e que ao mesmo tempo seja possível traçar uma linha que permita identificar as transformações discursivas construídas ao longo da atuação do CS em casos de violações graves dos direitos humanos.

3.1. O USO DA FORÇA NA PRÁTICA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DURANTE A GUERRA FRIA

A atuação do CS durante a Guerra Fria foi severamente limitada em razão da rivalidade ideológica entre as duas principais superpotências e do prospecto de uma guerra nuclear total, minando um sistema cuja premissa básica exigia o consenso das cinco grandes potências restantes ao final da Segunda Guerra Mundial e a cooperação entre elas na promoção da paz. A cisão da sociedade internacional entre dois sistemas de alianças antagônicas restringiram a capacidade da ONU, em especial do CS, de agir para atingir os fins expressamente previstos na Carta.

Todavia, apesar de a organização não ter atuado em grandes crises internacionais – e.g. Crise dos Mísseis em 1962, Guerra do Vietnã, invasão do Afeganistão pela União Soviética – e as negociações importantes terem ocorrido fora da CS⁵², uma série de mudanças

⁵² Como, por exemplo, os acordos para redução dos estoques de armas nucleares.

relevantes ocorreram na *prática* da organização, em áreas como a descolonização, estabelecimento de missões de paz, prática que, como já foi dito anteriormente, não encontram amparo explícito na Carta.

No campo do uso da força, o poder do CS de autorizar seu emprego foi exercido em apenas duas ocasiões durante a Guerra Fria: uma ambígua autorização no caso da Coreia e uma clara, porém limitada autorização ao Reino Unido, em relação à situação da Rodésia do Sul. (BYERS, 2005, p. 29)

Também no contexto da Guerra Fria surgiu uma das mais importantes inovações da prática institucional do CS: as missões de paz. Surgida em resposta a situações não previstas de maneira expressa na Carta, as missões de paz destinavam-se inicialmente a manter afastados os lados em conflito, supervisão de cessar-fogo e adstrita a rígidos princípios de atuação e de respeito à soberania estatal.

Assim, como uma decorrência inesperada (principalmente) das atividades do CS, as missões de paz passaram a desempenhar um papel fundamental na prática do CS e na instrumentalização dessa instituição como “principal responsável pela paz e segurança internacionais” após a Guerra Fria.

A seguir serão vistas as formas de atuação mais relevantes ocorridas durante a Guerra Fria para esta dissertação, que, de alguma maneira, direcionaram a prática do CS na utilização da força: os casos da Coreia e Rodésia do Sul e as missões de paz.

3.1.1. Atuação inicial e uso da força pelo Conselho de Segurança durante a Guerra Fria: Os casos da Coreia e da Rodésia do Sul

Os primeiros casos em que o CS autorizou o uso da força pelos Estados-Membros foram marcados pela ambiguidade, hesitação e limitação. Isto não surpreende, dadas tensões entre os blocos ocidental e soviético, que dificultaram ou impediram o pleno exercício do papel conferido ao CS pela Carta.

Os dois casos emblemáticos da atuação inicial do CS são a crise da Coreia e o caso da Rodésia do Sul. Em ambos, “a base jurídica precisa para estas duas autorizações iniciais de uso da força [Coreia do Sul, Rodésia] não foi especificada e tem havido muita especulação acadêmica sobre o tema”⁵³ (GRAY, in LOWE et al., 2008, p. 88. Tradução livre)

⁵³ The precise legal basis for these two early authorizations of force was not specified and there has been much academic speculation on the subject

Na crise da Coreia, o CS determinou que o ataque da Coreia do Norte contra a Coreia do Sul constituía uma violação da paz e segurança internacionais, recomendando “que os membros das Nações Unidas forne[cessem] assistência necessária para a República da Coréia de modo a repelir o ataque armado e restaurar a paz internacional e a segurança da região”⁵⁴. (CS, 1950, parágrafo único. Tradução livre.)

A ação tomada pelo CS no caso da Coreia somente foi possível devido ao não comparecimento da União Soviética, em protesto à participação de Taiwan no CS, em lugar da República Popular da China. Em desacordo com o disposto no artigo 27(3)⁵⁵ da Carta – que exige o voto afirmativo dos cinco membros permanentes do CS – os membros restantes do CS aprovaram a Resolução 83/50, sem o voto afirmativo da União Soviética, estabelecendo a prática de que a abstenção do membro permanente não impedirá a votação e adoção de Resoluções pelo CS.

De modo a contornar a oposição soviética no CS, outras manobras institucionais não previstas na Carta foram tomadas pelos Estados Unidos, França e Reino Unido, membros permanentes do CS. Sem dúvida uma das mais notórias é a Resolução da AG 377/V de 1950, conhecida também como “*Uniting for Peace*”. A Resolução

⁵⁴ Recommends that the Members of the United Nations furnish such assistance to the Republic of Korea as may be necessary to repel the armed attack to restore international peace and security in the area.

⁵⁵ Art. 27(3): As decisões do Conselho de Segurança, em todos os outros assuntos os outros assuntos, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes, ficando estabelecido que, nas decisões previstas no Capítulo VI e no parágrafo 3 do Artigo 52, aquele que for parte em uma controvérsia se absterá de votar.

Resolve que, se o Conselho de Segurança, por causa da falta de unanimidade dos membros permanentes, não consegue exercer a sua responsabilidade primária na manutenção da paz e segurança em qualquer caso em que parece haver uma ameaça à paz, violação da paz, ou ato de agressão, a Assembleia Geral deliberará imediatamente sobre o assunto com vista à elaboração de recomendações aos membros (para adoção) de medidas coletivas, inclusive no caso de uma ruptura da paz ou ato de agressão o uso da força armada, quando necessário, para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.⁵⁶ (AG, 1950, §1º. Tradução livre)

A citação acima mostra o quanto a “*Uniting for Peace*”, apesar da utilização de uma linguagem genérica, a Resolução buscava atender a objetivos muito específicos num contexto histórico determinado. Pode-se considerar a “*Uniting for Peace*” como uma tentativa por parte dos EUA e seus aliados em mudar o equilíbrio institucional de poder entre o CS e a AG, em um momento no qual o CS encontrava-se bloqueado pelos vetos soviéticos e uma segura maioria pró-ocidental poderia ser garantida na AG.

A “*Uniting for Peace*”, portanto, foi concebida como uma maneira de contornar a omissão ou bloqueio do CS, conferindo à AG um papel – ainda que subsidiário – na manutenção da paz e segurança internacionais.

O propósito imediato da “*Uniting for Peace*” foi conferir uma base de legitimidade – ainda que insegura e sem amparo na Carta – para superar o impasse no CS que impedia a ação para repelir a agressão da Coreia do Norte contra a Coreia do Sul. É importante ressaltar que a Resolução “*Uniting for Peace*” nunca foi revogada, podendo ser invocada por qualquer membro da AG; ainda, de acordo com Zaum

⁵⁶ *Resolves* that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security.

(2008), a Resolução foi utilizada ao menos 10 vezes para se referir às questões de paz e segurança internacionais regulares ou de emergência para as sessões especiais da Assembleia Geral desde novembro de 1950, sendo a última relacionada à ocupação israelense de Jerusalém Oriental, em 2007.

O caso da Coreia foi definido por Koskenniemi (1995) como “a primeira controvérsia constitucional relevante da organização atinente aos poderes dos dois principais órgãos”⁵⁷ (Tradução livre). Assim, a ação na Coreia, além das inovações (ou oportunismos) procedimentais oriundas da abstenção e bloqueio soviéticos à ação do CS, também é notória por ser “a primeira controvérsia constitucional” da ONU, oportunidade na qual as atribuições previstas na própria Carta foram desafiadas e alteradas para atender certos interesses conjunturais.

Já o caso da Rodésia do Sul merece destaque por ser considerada a primeira oportunidade na qual o CS atual diante de uma crise não internacional, ao menos nos momentos iniciais. As sanções impostas pela Resolução 232/66 e seguintes tinham por objetivo por fim ao regime racista ilegal e possibilitar o exercício da autodeterminação e independência da maioria negra nativa da Rodésia do Sul.

Seguindo os passos das Resoluções da AG⁵⁸, o CS, na Resolução 202/65, requisitou ao “governo do Reino Unido e de todos os Estados-Membros da ONU que não aceitem a declaração unilateral de independência da Rodésia Sul [feita] por um governo de minoria”⁵⁹ (CS, 1965, §3. Tradução livre)

Percebendo a persistência do regime racista na Rodésia do Sul, o CS (1965, 1966) aprovou as Resoluções 221 e 232, que estipulavam a imposição de sanções econômicas, incluindo embargos à importação de petróleo.

A Resolução 232 é notória por ter utilizado do art. 39 da Carta⁶⁰, estabelecendo o padrão para as decisões futuras do CS (GRAY in: LOWE et al., 2008, p. 88).

⁵⁷ The first serious constitutional controversy within the organization concerning the powers of its two main bodies...

⁵⁸ Mais especificamente das Resoluções 1514(XV)/1960, 1747(XVI)/1962, 1760(XVII)/1962, 1883 (XVIII)/1963 e 1889 (XVIII)/1963.

⁵⁹ “Requests the United Kingdom Government and all States Members of the United Nations not to accept a unilateral declaration of independence for Southern Rhodesia by the minority Government”

⁶⁰ O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que

Contudo, considera-se de maior impacto a autorização concedida para ao Reino Unido para a utilização da força, de modo a efetivar o embargo de petróleo. Interessante notar que, apesar de o CS haver autorizado a utilização da força para impedir o abastecimento de petróleo pela Rodésia do Sul, em especial a partir do porto moçambicano de Beira, a chamada “patrulha de Beira” britânica já estava em operação meses antes da autorização concedida pela Resolução 221 (LOWE et al., 2008, p. 696).

Eventualmente, após anos de embargos e de isolamento internacional, o regime não reconhecido da Rodésia e o Reino Unido se reuniram em 1979, oportunidade na qual o regime racista deu lugar a um governo representativo da maioria negra, liderado por Robert Mugabe.

Assim, não obstante a o uso da força ter sido autorizado no caso da Rodésia do Sul, tal autorização foi amplamente considerada pela academia como de importância marginal, posição adotada por autores como Byers (2005), Gallant (1992), Gray (2008) e Hurrell (2007).

Ante a breve exposição apresentada, verifica-se um distanciamento inicial do provido pela Carta ao positivar o princípio da não intervenção. Apesar da tímida atuação nesses casos, foram estabelecidas as bases para a atividade futura do CS, juntamente com as missões de paz.

3.1.2. Atuação do Conselho de Segurança durante a Guerra Fria: as missões de paz.

Conceituar ou mesmo apresentar uma classificação definitiva acerca das missões de paz é uma tarefa arriscada e sujeita a uma imediata revisão, vez que há uma ampla variedade de classificações e definições e, principalmente, o instituto se encontra em constante evolução. Todavia, faz-se necessário oferecer um panorama das principais classificações, de modo a facilitar o entendimento acerca da atuação do CS durante e após a Guerra Fria.

Assim, para expor o conteúdo deste item, será utilizado primariamente o documento “*United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*” (DPKO, DFS, 2008), elaborado pelo Departamento de Operações de Paz (DPKO) e pelo Departamento de Apoio Logístico (DFS. Tradução de Javier Maidana), com a complementação feita pela academia sobre o assunto. Cumpre ressaltar

medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

que o item seguinte também tratará das missões de paz, porém sob o enfoque da intervenção humanitária.

Berdal (2008) divide a trajetória das missões de paz em três fases: a primeira se inicia a partir da atuação das primeiras missões de paz até a primeira metade da década de 1980, a segunda entre o final da década de 1980 e início da década de 1990 (mais especificamente até 1992) e a terceira de 1992 até a atualidade.

A primeira dessas fases consistiu na criação e cristalização das operações de paz como uma forma de manter afastadas as partes em conflito – posicionando-se entre os beligerantes – e supervisão de cessar-fogo.

Tal fase é comumente considerada como o período “tradicional” ou “clássico” das missões de paz, no qual as atividades das forças da ONU encontravam-se estritamente regidas pelos princípios que orientaram e ainda orientam as missões paz: consentimento das partes, imparcialidade e não uso da força, exceto em legítima defesa e defesa do mandato. (DPKO, DFS, 2008, p. 31)

No período “tradicional” surge e se consolida as operações de manutenção da paz, ou *peacekeeping*. Esta modalidade, de acordo com o DPKO e o DFS (2008) “é uma técnica destinada a preservar a paz, ainda que frágil, onde o conflito foi interrompida, e para ajudar na implementação dos acordos alcançados pelo pacificadores.⁶¹” (Tradução livre).

Assim, no contexto da Guerra Fria, as operações de manutenção da paz foram desdobradas como medidas provisórias, com vistas a garantir o cumprimento dos acordos celebrados entre as partes em conflito e criar condições para que os beligerantes alcançassem uma paz duradoura. Para tanto, as atividades desempenhadas pelas missões nessa época consistiam primariamente na supervisão dos acordos de cessar-fogo, no posicionamento do contingente da missão entre os beligerantes, instituição de zonas-tampão e zonas desmilitarizadas, entre outras medidas. Ou seja, durante a Guerra Fria as operações de manutenção de paz “eram lançadas com o intuito restrito de observação das hostilidades *in loco* e reportar as movimentações à ONU, [mantendo-se] afastadas do processo político local, não interferindo nos acontecimentos” (MAIDANA, 2012, p. 79).

⁶¹ is a technique designed to preserve the peace, however fragile, where fighting has been halted, and to assist in implementing agreements achieved by the peacemakers

Ainda assim, as bases foram lançadas para o estabelecimento de uma prática extremamente relevante da ONU (em especial do CS), ou,

Como Dag Hammarskjöld observou, a manutenção da paz pertencia a um imaginário “Capítulo 6 ½”, isto é, em algum lugar entre as medidas não coercivas que variam de negociação para resolução judicial e estabelecido no Capítulo VI, e as disposições de aplicação enunciados no capítulo VII. Manutenção da paz, então, não surgiu em decorrência de um mandato específico da Carta, ao invés disso representou um ajuste funcional da organização para um sistema político internacional moldado por uma profunda rivalidade e ofuscado pela ameaça de guerra de maiores proporções.⁶² (BERDAL in: LOWE et al., 2008, p. 180. Tradução livre)

À medida que a prática se consolidava no seio da ONU, em especial no CS, novas ações foram sendo introduzidas ou consolidadas no instituto “contido” no “Capítulo 6 ½” da Carta, ações que não encaixavam necessariamente nos parâmetros estritos das operações de manutenção de paz. Essas novas ações coincidiriam com as fases derradeiras e eventual fim da Guerra Fria.

No segundo momento trazido por Berdal (2008), entre 1987 e o final de 1991, “marca um período de transição durante o qual o Conselho procurou e em parte conseguiu fazer uso mais ativo e construtivo de paz da ONU nos seus esforços para facilitar a resolução de conflitos regionais de longa data”⁶³(Tradução livre). Essa fase transitória, que se deu nos últimos momentos da Guerra Fria e

⁶² As Dag Hammarskjöld put it, peacekeeping belonged to an imaginary “Chapter 6 ½” category, that is, somewhere between the non-coercive measures ranging from negotiation to judicial settlement and set out in Chapter VI, and the enforcement provisions spelt out in Chapter VII. Peacekeeping, then, did not arise out of a specific Charter mandate but represented instead a functional adjustment by the organization to an international political system shaped by deep-seated rivalry and overshadowed by the threat of wider war

⁶³ ...marks a transitional period during which the Council sought and partly succeeded in making more active and constructive use of UN peacekeeping in its efforts to facilitate the settlement of long-standing regional conflicts. It was also a period of notable achievements in the field.

...ajudou a gerar novas expectativas sobre o futuro papel da organização, estimulando a visão de que o instrumento de manutenção da paz poderia agora - na ausência de competição da Guerra Fria entre os membros permanentes (P5) - ser expandido e desenvolvido de maneiras novas e mais ambiciosas⁶⁴. (BERDAL, in: LOWE et all., 2008, págs. 176-7. Tradução livre.)

Finalmente, o período de 1992 em diante testemunhou um aumento dramático na quantidade e nos mandatos das missões de paz, assim como falhas embaraçosas, como nos casos da Somália, ex-Iugoslávia, Ruanda, Darfur, entre outros.

Nesses dois últimos períodos pode ser situada a consolidação das operações de imposição da paz (*peace enforcement*) e construção da paz (*peace building*).

As operações de imposição da paz se valem de uma série de medidas coercitivas autorizadas sob a égide do Capítulo VII da Carta, contemplando, inclusive, a utilização da força. Tais operações são lançadas para restaurar a paz e segurança internacionais nas situações em que o CS determinou uma violação ou ameaça de violação; o CS pode, além de criar uma missão de paz, pode autorizar a imposição da paz por meio de organizações regionais.

Já as ações de construção da paz podem ser caracterizadas como complexos processos destinados a criar condições viáveis para uma paz duradoura na região em questão, buscando abordar as causas estruturais subjacentes ao conflito de maneira abrangente. (DPKO, DFS, 2008, 18). Como afirma o DPKO e DFS (2008), as ações de construção da paz “tratam de questões essenciais que afetam o funcionamento da sociedade e do Estado, e procurar aumentar a capacidade do Estado de realizar suas funções essenciais de forma eficaz e legítima⁶⁵” (Tradução livre).

⁶⁴ ...helped generate new expectations about the future role of the organization, encouraging the view that the instrument of peacekeeping could now – in absence of Cold War competition among the Permanent Members (P5) – be expanded and developed in new, more ambitious ways

⁶⁵ ...address core issues that effect [sic] the functioning of society and the State, and seek to enhance the capacity of the State to effectively and legitimately carry out its core functions.

Bettati (1996), por sua vez, situa as missões de paz no quadro maior do suposto direito de ingerência, título de uma de suas obras mais conhecidas. Ingerência seria “a intromissão sem razão de um Estado ou de uma organização intergovernamental nos assuntos que dependem da competência exclusiva de um Estado terceiro”.

Quanto às modalidades de ingerência, o autor destaca divide em ingerência imaterial⁶⁶ e material.

Na ingerência material “diferente é a ação humanitária, muito mais tardiamente internacional, que se desdobra de forma material e implica a presença corporal de estrangeiros no território, junto das populações afetadas.” (BETTATI, 1996, 12.)

A ingerência material é dividida pelo autor em três tipos: caritativa, forçada e dissuasória.

A ingerência caritativa envolveria a princípio medidas tais como corredores humanitários, envio de alimentos, evacuação de mulheres e crianças de cidades sitiadas, envio de forças de paz, entre vários outros exemplos sobre os quais discorre detalhadamente.

Por fim, apresenta as ingerências forçada e dissuasória, dois tipos de ingerência material que, de acordo com o autor, teriam se desenvolvido a partir do final da década de 80.

A ingerência forçada seria uma modalidade de ação militar com o objetivo de prover ou facilitar a aplicação de medidas de ajuda humanitária, enquanto a ingerência dissuasória procura, por meio do uso da força, prevenir catástrofes humanitárias, promover a democracia e impedir violações aos direitos dos indivíduos (BETTATI, 1996, 259-63).

Este último período referido por Berdal (2008) ou a segunda fase descrita da ingerência forçada por Bettati (1996), na qual se costuma falar da “atuação renovada” do CS, será explorado no item seguinte.

⁶⁶ A defesa internacional dos direitos do homem é imaterial já que procede sob a forma de relações, de exames de situações, de deliberações de órgãos internacionais, de condenações políticas ou judiciárias. Em princípio, ela não comporta – exceto no caso de inquérito – a penetração física no território do Estado em questão. O seu instrumento privilegiado é o verbo a palavra, o olhar, a denúncia. Para mais informações sobre a concepção de ingerência imaterial trazida por Bettati, cf. “O Direito de Ingerência”, 1996, p. 12, e segs.

3.2. ATUAÇÃO RENOVADA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU A PARTIR DO FINAL DA GUERRA FRIA

Ao final da Guerra Fria, houve um clima de “euforia” entre os EUA e seus aliados próximos, devido ao fim da rivalidade ideológica da Guerra Fria, euforia sintetizada por Bettati:

A universalidade dos direitos do homem pôde parecer adquirida com a queda do muro de Berlim. Uma vez dissipada toda a oposição dos blocos ideológicos antagônicos, podíamos esperar uma concordância sobre o mínimo irredutível de democracia. (BETTATI, 1996, p. 33)

Dentro desse contexto, havia inicialmente um consenso generalizado rumo à promoção ou imposição da paz, uma atuação internacional vigorosa na promoção da democracia e respeito aos direitos humanos dentro da “nova ordem mundial” proclamada pelo então presidente norte-americano George H. W. Bush. (BYERS, 2005, p. 33. HUNTINGTON, 1997, p. 29).

Porém tal “euforia” logo se dissipou, quando a ilusão de harmonia foi “dissipada pela multiplicação de conflitos étnicos e de ‘limpeza étnica’, pela ruptura da lei e da ordem, pelo ressurgimento e fortalecimento de movimentos neocomunistas e neofascistas, pela intensificação do fundamentalismo”, de forma que “já em 1993 estimava-se que havia cerca de 48 guerras étnicas em andamento pelo mundo afora”. (HUNTINGTON 1997, págs. 32-7).

Assim, apesar de a euforia causada no ocidente pelo final da Guerra Fria ter desaparecido rapidamente, a atuação do CS mudou de forma decisiva. A prática da intervenção humanitária – ação armada de caráter não ofensivo destinada a prevenir, por fim ou impedir novas violações aos direitos humanos de determinado grupo de indivíduos que não sejam cidadãos dos Estados intervenientes – passou a ser autorizada pelo CS com base no Capítulo VII da Carta.

Como visto acima, a Carta atribuiu ao CS a competência formal para agir nos casos de agressão, violação ou ameaça à paz e a segurança internacionais. O alargamento das competências do CS ocorreu principalmente devido a novas interpretações sobre o que constitui “ameaças à paz e segurança internacionais”.

Recentemente o Conselho de Segurança tem atuado ou se pronunciado em crises cujo caráter internacional é duvidoso ou

inexistente. Confira-se, por exemplo, o drástico aumento do número e do mandato das missões de paz da ONU, caracterizado por Berdal (2008) como o terceiro período, que se inicia em 1992 com a ação na Somália e se estende aos dias de hoje, atuação que se encontra num quadro mais amplo, no qual “a maioria das questões sobre as quais o Conselho gasta seu tempo atualmente - manutenção da paz, *peace-building*, genocídio, terrorismo e armas de destruição em massa - não foram sequer mencionados na Carta.⁶⁷”. (LUCK in: LOWE et al., 2008, p. 62.). Esse período assistiu à transformação das missões de paz, que assumiram um caráter “multidimensional⁶⁸”, ou seja, missões que buscam lidar com múltiplos fatores (humanitários, de segurança, políticos, entre outros) que interferem no conflito.

De acordo com o DPKO e DFS (2008), as operações multidimensionais são normalmente lançadas em situações de pós-conflito e se utilizam de uma combinação de contingentes militares, policiais e civis para apoiar implementação de um acordo de paz. Conforme será visto adiante, algumas missões resultaram de acordos com o Estado anfitrião, enquanto outras (como as operações na Somália) foram lançadas em regiões sem governo efetivo. Até mesmo as operações de manutenção da paz passaram do caráter restrito ao aspecto militar e da missão para incorporar elementos civis e policiais na consecução do mandato estabelecido para a missão.

Por fim, em certas ocasiões, o CS chegou a autorizar a suspensão da soberania de regiões de um Estado ou mesmo de todo o Estado e lançou mão de administrações transitórias, que assumiram todos os aspectos de administração dos territórios sob seu mandato. Um desses casos, a UNTAES, será abordado no item 3.2.3 da dissertação. (DPKO, DFS, 2008, 22).

Para ilustrar a expansão da atuação do CS, serão apresentados abaixo os casos do Iraque, em 1991, na Somália, ex-Iugoslávia, Ruanda

⁶⁷ ...most of the matters on which the Council spends its time these days – peacekeeping, peace-building, genocide, terrorism, and weapons of mass destruction – were not even mentioned in the Charter.

⁶⁸ Para um estudo recente e aprofundado sobre as operações de paz multidimensionais, cf: MAIDANA, Javier Rodrigo. **Operações de paz multidimensionais das Nações Unidas** : consolidação (ou não) desse instituto jurídico internacional para situações de pós conflito intraestatais a partir da experiência da missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti, MINUSTAH. Florianópolis, SC, 2012. 224 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito

e Timor Leste. Justifica-se a escolha desses casos pela relevância, pois representam saltos nas transformações institucionais ocorridas no CS durante o período crucial no desenvolvimento da prática da intervenção humanitária pelo CS. As ações e consequências moldaram as ações (ou omissões) subsequentes, tanto nas ações imediatas do CS, como nas ações mais recentes.

Além disto, os casos abaixo são constantemente citados nos meios acadêmico e político, seja para apenas ilustrar as transformações ocorridas na atuação do CS no campo da intervenção humanitária, seja para demonstrar a insuficiência da atuação do CS e a necessidade de se criarem ações mais eficazes na promoção e prevenção de violações dos direitos humanos, como a intervenção humanitária unilateral e a RdP.

3.2.1. Iraque, 1991

Durante a Guerra do Golfo, os Estados Unidos estimularam a revolta dos curdos e xiitas contra o governo de Saddam Hussein, de modo a desestabilizar a base de poder do ditador durante a guerra (BYMAN, WAXMAN, 2002). O resultado da revolta, especialmente dos curdos, não surtiu o efeito desejado pelos Estados Unidos e seus aliados, garantindo apenas uma brutal repressão após a Guerra do Golfo.

Em abril de 1991, forças americanas, britânicas, francesas, holandesas e italianas foram enviadas ao norte do Iraque para “cumprir” com a Resolução 688 do Conselho de Segurança, cujo conteúdo apenas mencionava que o massacre dos curdos no norte do Iraque configurava uma ameaça à paz e segurança internacionais e exortava o governo iraquiano a por fim à repressão dos curdos e xiitas, bem como permitir o acesso de organizações humanitárias. As forças enviadas deram início à *Operation Provide Comfort* para atender à crise de refugiados curdos do norte iraquiano.

A referida operação consistiu inicialmente na criação de uma zona de exclusão aérea (ZEA) no norte do Iraque, para proteger a população curda de ataques iraquianos. Eventualmente uma nova ZEA foi criada na região do sul, supostamente para proteção das minorias xiitas.

Ao final da *Operation Provide Comfort*, a manutenção unilateral das duas zonas de exclusão aéreas continuou, com o objetivo declarado de reforçar a proteção dos curdos e os xiitas no Iraque.

Apesar de a Resolução 688 não autorizar expressamente o uso da força, os Estados intervenientes, sem muita convicção, sustentaram que o fato de o Conselho de Segurança já ter estabelecido uma ameaça à paz

já conferia aos membros da ONU o dever de intervir e a Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (BYERS, 2005; CRITCHLOW, 2009).

De acordo com Byers somente o Reino Unido se valeu da *Operation Provide Comfort* para elaborar os requisitos para intervenção humanitária unilateral: Os requisitos apresentados pelo Ministério de Relações Exteriores e da Comunidade britânica são: situação premente e urgente sofrimento humanitário; o Estado visado pela intervenção não é capaz de agir ou não se dispõe a fazê-lo; não existe alternativa concreta; a intervenção é limitada em seu alcance e duração. Tais requisitos, apresentados pelo referido Ministério foram amplamente rejeitados pelo restante da sociedade internacional (BYERS: 2005, p. 125).

Embora não houvesse qualquer de autorização explícita para a criação ou manutenção das duas zonas de exclusão aéreas, os membros permanentes do CS não protestaram. (COCKAYNE, MALLONE in: LOWE et al., 2008, p. 393)

Independentemente das ações tomadas após a adoção da Resolução 688, a redação da Resolução representou uma inovação na atuação do CS. Por um lado foi inovadora porque o Conselho de Segurança criticou um governo soberano para sua repressão de seus cidadãos, argumentando que as consequências do que a repressão constitui uma ameaça à paz e segurança internacionais. Porém tomou-se o cuidado na redação da resolução de articular as críticas à repressão civil com o apoio ao princípio da não intervenção, em conformidade com o artigo 2(7). (Carta, 1945/2006)

A Resolução 688 condenou especificamente a repressão empreendida contra a população civil, em especial contra os curdos (CS, 1991, §1), indicando as consequências da repressão— como o afluxo de refugiados em direção ao sudeste da Turquia e o noroeste do Irã—ameaçavam desestabilizar a região.

Além de condenar a repressão contra os curdos, a referida Resolução exigia que “o Iraque, como uma contribuição para a remoção da ameaça à paz e à segurança internacionais na região, que cessem imediatamente a repressão”⁶⁹ (CS, 1991, §2. Tradução livre)

Aspecto interessante da Resolução é a ponderação entre o comprometimento de proteger a população civil da repressão governamental e reiterar o apoio à não intervenção e à soberania do Iraque. Tomou-se o cuidado de ressaltar no preâmbulo da Resolução

⁶⁹ ... as a contribution to removing the threat to international peace and security in the region, immediately end this repression...

688⁷⁰ a necessidade de se respeitar o princípio da não intervenção - em conformidade com o artigo 2(7) da Carta – e da igualdade soberana entre os Estados.

A redação cuidadosa e a ambiguidade intencional na linguagem empregada na Resolução 688 foi necessária para se alcançar um consenso mínimo dentro do CS; a ideia de consenso mínimo é reforçada quando se analisa a votação que levou à sua aprovação: 10 votos afirmativos (inclusive o voto afirmativa da União Soviética), com 3 votos contrários (Cuba, Iêmen e Zimbábue) e 2 abstenções (China e Índia). A abstenção da China e a aprovação apertada da Resolução revelam o precário consenso atingido no CS, além das negociações e concessões feitas pelos apoiadores da Resolução para conseguir a sua aprovação (GALLANT, 1992, págs. 902-3).

A Resolução 688 não autorizou explicitamente o uso da força para por fim à repressão, porém três dos cinco membros permanentes do CS – Estados Unidos, França e Reino Unido – justificaram a intervenção com base no parágrafo 6º da Resolução 688 (CS, 1991) e na autorização anterior conferida pela Resolução 678 (CS, 1990), argumentando que o uso da força já havia sido previamente justificado na Resolução 678, sob a égide do Capítulo VII da Carta. (BYERS, 2005, págs. 57-62. GALLANT, 1992, págs. 881-4)

Já a ação unilateral subsequente à adoção da Resolução 688 foi mais vigorosa: em suposto cumprimento ao parágrafo 6º da Resolução⁷¹, deram início à *Operation Provide Comfort*, que consistiu principalmente na criação de duas zonas de exclusão aérea, uma no norte do Iraque, para proteção dos curdos e outra na parte sul do país, de modo a proteger as minorias xiitas. É importante ressaltar que a *Operation Provide Comfort* marcou o início de uma série de intervenções unilaterais por parte dos Estados Unidos, França e Reino Unido para, supostamente, “fazer cumprir” as Resoluções do CS sobre o Iraque (COCKAYNE, MALLONE in: LOWE et al., 2008, p. 392).

⁷⁰ Reaffirming the commitment of all Member States to respect the sovereignty, territorial integrity and political independence of Iraq and of all States in the region...

⁷¹ 4. Requests the Secretary-General to pursue his humanitarian efforts in Iraq and to report forthwith, if appropriate, on the basis of a further mission to the region, on the plight of the Iraqi civilian population, and in particular the Kurdish population, suffering from the repression in all its forms inflicted by the Iraqi authorities.

6. *Appeals* to all Member States and to all humanitarian organizations to contribute to these humanitarian efforts

Em suma, o caso do norte do Iraque foi um desenvolvimento importante para o surgimento de uma norma de intervenção humanitária. Foi a primeira vez que uma crise humanitária tinha sido definida como uma ameaça regional para a paz e segurança internacionais. E demonstrou que o Conselho de Segurança estava caracterizar a definir violações internas dos direitos humanos como uma ameaça para a paz e segurança internacionais quando têm efeitos transfronteiriços.

As violações internas dos direitos humanos em si, no entanto, apesar de seu significado não foram motivo de preocupação internacional. Somente quando os efeitos de abusos cometidos pelo governo iraquiano impactado negativamente seus vizinhos que o CS agiu de maneira significativa para por fim à repressão iraquiana.

3.2.2. Somália, 1992: UNOSOM I, UNITAF E UNOSOM II

A atuação do CS na Somália é considerada de extrema relevância⁷² na academia por ter constituído a primeira intervenção humanitária promovida *pelo* CS, e não apenas autorizada explícita ou implicitamente. A importância do caso da Somália reside em todos os aspectos da atuação do CS, desde as discussões à linguagem utilizada na redação das Resoluções, além das ações tomadas e das consequências geradas pela intervenção.

Em janeiro de 1992, diante da queda do governo do General Siad Barre, seguiu-se o colapso do Estado somaliano, guerra civil e fome generalizada. Neste contexto o CS aprovou uma série de Resoluções com o objetivo de auxiliar na estabilização da Somália, que continham medidas que variaram do embargo de armas até a criação da *United Nations Operation on Somalia* (UNOSOM) e da *Unified Task Force*⁷³ (UNITAF).

Ao longo do ano de 1992 foram aprovadas a UNOSOM, pela Resolução 751 (1992-A) e a UNITAF pela Resolução 794 (1992-E), esta liderada e composta por soldados norte-americanos.

A UNOSOM teve como objetivo inicial o monitoramento do cessar-fogo acordado pelos clãs em Mogadíscio. Após as recomendações feitas pelo então SG Boutros Boutros-Gali, o efetivo e o mandato da UNOSOM foram estendidos pela Resolução 775 (1992-C),

⁷² BYERS, 2005; LOWE et al., 2008, WALLING, 2008 WELSH, 2004, entre outros.

⁷³ A UNITAF também foi designada como *Operation Restore Hope*.

de modo a garantir a segurança dos comboios de suprimentos e centros de ajuda humanitária.

Já a UNITAF foi estabelecida em dezembro de 1992 como uma força autorizada para “promover a paz”, dispondo assim de uma margem de ação ampliada em relação à UNOSOM. Dentre os principais objetivos da missão estavam a distribuição de alimentos a reabertura e manutenção de corredores humanitários pela Somália.

A Resolução 794, aprovada por unanimidade nos termos do Capítulo VII da Carta, declarou que “a magnitude da tragédia humana causada pelo conflito na Somália, agravada pelos obstáculos sendo criados para a distribuição de assistência humanitária, constitui uma ameaça à paz e segurança internacionais”⁷⁴ (CS, 1992-E, Preâmbulo. Tradução livre). O Conselho de Segurança teve de empregar a linguagem do capítulo VII para justificar a intervenção, mas ficou claro que a principal justificativa para a atuação era humanitária. Houve consenso de que nesta situação de extrema emergência, o CS autorizou os Estados-Membros a “usar todos os meios necessários para estabelecer o mais rápido possível um ambiente seguro para operações de ajuda humanitária.”⁷⁵ (CS, 1992-E, §10. Tradução livre)

Com o colapso do governo somali e do aumento dos combates entre os diversos grupos armados, inclusive na capital Mogadíscio, o CS aprovou a Resolução 814, criando uma segunda missão da ONU a UNOSOM II, também com o mandato para impor a paz e que deveria suceder a UNITAF.

O mandato da UNOSOM II abrangeu as seguintes atividades: verificar se todas as facções continuaram a respeitar o fim das hostilidades e outros acordos aos quais haviam consentido; impedir qualquer retomada da violência e, se necessário, tomar medidas adequadas contra qualquer facção que violasse ou ameaçasse violar a cessação das hostilidades; manter o controle das armas pesadas das facções colocadas sob controle internacional para eventual destruição ou transferência para um recém-formado exército nacional; aproveitar as armas de pequeno porte de todos os elementos não autorizados e auxiliar

⁷⁴ the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance, constitutes a threat to international peace and security

⁷⁵ Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Secretary-General and Member State cooperating to implement the offer referred to in paragraph 8 above to use all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia;

no registro e segurança de tais armas; garantir ou manter a segurança em todos os portos, aeroportos e linhas de comunicações necessárias para a entrega da assistência humanitária (CS, 1993, §4).

A UNOSOM II também ficou responsável por proteger o pessoal, instalações e equipamentos das Nações Unidas, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) bem como das demais ONGs, e tomar as ações vigorosas necessárias para neutralizar os elementos armados que atacaram ou ameaçaram atacar instalações e pessoal enquanto se aguarda a criação de uma nova força policial somaliana que possa assumir essa responsabilidade; dar continuidade ao programa de remoção nas áreas mais atingidas; ajudar na repatriação de refugiados e pessoas deslocadas dentro da Somália e; realizar outras funções que venham a ser autorizadas pelo CS (CS, 1993, §4).

A UNOSOM II, além da capacidade e mandatos expandidos, ainda contava com o apoio de uma Força de Reação Rápida, composta por elementos das forças especiais do EUA.

A atuação do CS no caso da Somália constitui-se num importante precedente em relação ao alargamento de sua própria competência, pois,

pele primeira vez, o Conselho de Segurança considera uma crise humanitária como ameaça à paz, usando os poderes a ele conferidos pelo Capítulo VII para autorizar uma intervenção militar com o exclusivo propósito de evitar ainda mais sofrimento. (BYERS 2005, p. 42)

No entanto, as operações paralelas dificultavam a promoção da paz na região, cuja obtenção ficou definitivamente comprometida quando os Estados Unidos retiraram seus soldados da Somália após a morte de 18 militares norte-americanos.

Embora as operações de paz tenham fracassado, abriu-se um precedente no Conselho de Segurança com a autorização da ação internacional em uma questão interna; apesar de o fluxo de refugiados para os Estados vizinhos ter sido notado pelo CS, as repetidas menções à catástrofe humanitária na Somália e a natureza do mandato indicam claramente que o componente “internacional” da crise não foi decisivo para a tomada de ação pelo CS.

Todavia, apesar do precedente fixado na ação do CS na Somália para o empreendimento de futuras intervenções humanitárias,

...o envolvimento da ONU na Somália é visto como um divisor de águas. O otimismo frente à utilização da força para reagir ao que seriam novas ameaças à paz internacional, como crises humanitárias, foi progressivamente erodido... (VIOTTI, 2004, p. 108)

O insucesso das ações, em especial da UNOSOM II e da retirada das tropas americanas em 1994, acabou por diminuir sensivelmente a disposição dos Estados, especialmente os mais poderosos, em intervir por motivos meramente humanitários. Talvez a falha na Somália ajude a explicar a apatia perante o genocídio cometido em Ruanda em 1994.

3.2.3. Ex-Iugoslávia, 1992-1995: da UNPROFOR à UNTAES

A dissolução da Iugoslávia, no início da década de noventa, levantou importantes questionamentos sobre os princípios conflitantes da proteção dos direitos humanos e da não intervenção nos assuntos internos de um Estado, bem como o significado prático do princípio autodeterminação dos povos, exemplificado nas controvérsias sobre o reconhecimento dos Estados sucessores da ex-Iugoslávia, como a Croácia e a Bósnia-Herzegovina.

No contexto da dissolução da República Federal da Iugoslávia, do acirramento das tensões entre bósnios, croatas e sérvios étnicos residentes em partes da Bósnia, Croácia e Eslovênia e dos conflitos subseqüentes, o CS aprovou a Resolução 743, que criou a “*United Nations Protection Force*” (UNPROFOR), estabelecida por um período inicial de 12 meses. Posteriormente, à medida que os conflitos entre as diversas partes tornavam-se mais violentos e as “limpezas étnicas” prosseguiam, inclusive dentro das Áreas Protegidas das Nações Unidas (UNPAs, na sigla em inglês), a UNPROFOR foi sucessivamente prorrogada e seu mandato diversas vezes expandido, encerrando as operações em 1995.

Inicialmente a UNPROFOR foi implantada em partes da Croácia, designadas como UNPAs, áreas nas quais o CS considerou que medidas excepcionais eram necessárias para assegurar o cessar-fogo duradouro.

As UNPAs englobaram áreas na Croácia nas quais os sérvios constituíam a maioria ou uma minoria significativa da população e onde as tensões étnicas levaram a um conflito armado. Inicialmente foram

designadas três UNPAs: Eslavônia Oriental, Eslavônia Ocidental e Krajina.

O mandato inicial da UNPROFOR consistia na desmilitarização das UNPAs, através da retirada ou da dissolução de todas as forças armadas e na proteção dos que nelas se encontravam; para tanto, a UNPROFOR estava autorizado a controlar o acesso às UNPAs de modo a que permanecessem desmilitarizadas, e para garantir a não discriminação daqueles acolhidos nas UNPAs⁷⁶ (CS, 1992, §2.).

Fora dos UNPAs, os observadores militares da UNPROFOR deveriam verificar a retirada de todas as forças do Exército Nacional Iugoslavo (JNA) e forças irregulares da Croácia.

A UNPROFOR também deveria apoiar o trabalho das agências humanitárias da ONU, também para facilitar o regresso, em condições de segurança, de civis deslocados aos seus lares nas UNPAs.

Finalmente o mandato da missão foi sucessivamente expandido para supervisionar os sucessivos acordos de cessar-fogo assinados pelas diversas partes em conflito entre 1992 e 1995.

Em dezembro de 1992 o CS adotou a Resolução 795, a qual expandiu a área de atuação da UNPROFOR de modo a abarcar a ex-República Iugoslava da Macedônia, para monitorar as movimentações ocorridas na fronteira deste Estado que pudessem ameaçar a estabilidade ou a integridade da Macedônia (CS, 1992-F, §3).

Assim sendo, será tomado como ponto de partida a Resolução 770, o marco legal inicial da atuação específica do CS em relação às hostilidades e “limpezas étnicas” praticadas na Bósnia-Herzegovina pelo JNA e grupos paramilitares sérvios e sérvio-bósnios.

A Resolução 770 exigiu que as partes em guerra na Bósnia cessassem os conflitos, determinando que a situação na Bósnia e Herzegovina constituía uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Ao adotar esta resolução, o CS, invocando expressamente o Capítulo VII, instou os Estados-Membros que auxiliassem a ONU com o seu esforço para entregar ajuda humanitária à Bósnia.

Ante a continuidade dos ataques sérvios, em especial contra alvos civis e operações humanitárias, o CS adotou a Resolução 781, que estabeleceu a proibição de voos militares no espaço aéreo da Bósnia (CS, 1992-D, §1). A Resolução, no entanto, não se utilizou do Capítulo VII como fonte de autoridade para esta ação, tampouco determinou que uma situação de ameaça ou violação a paz internacional. Em vez disso, a

⁷⁶ A autorização contida no parágrafo segundo da referida Resolução apenas aprova as recomendações contidas no relatório elaborado pelo Secretário Geral

resolução afirma que o CS agiu em conformidade com as disposições da Resolução 770. Esta por sua vez, havia feito menção expressa ao Capítulo VII da Carta.

A linguagem da Resolução 781 (1992-D), com menção específica à Resolução 770 (1992-B), demonstra que o CS considerava a criação de uma ZEA como necessária para “a segurança da entrega de ajuda humanitária e um passo decisivo para a cessação das hostilidades na Bósnia⁷⁷” (CS, 1992-D, Preâmbulo. Tradução livre), os mesmos objetivos da Resolução 770.

Finalmente, em março de 1993, quase seis meses depois de impor a ZEA, o CS aprovou a Resolução 816, cujo parágrafo primeiro determinava a ampliação da ZEA para cobrir voos por todas as aeronaves de aviões e helicópteros - exceto aqueles autorizados pela ONU – de modo a dificultar ou impedir a violência contra civis cometida ou apoiada pelo JNA.

A Resolução 816 autorizou “os Estados-Membros, agindo nacionalmente ou através de organizações regionais” a tomarem “todas as medidas necessárias para assegurar o cumprimento ...”⁷⁸ da imposição da ZEA (CS, 1993, §4. Tradução livre). Embora a Resolução não tenha se referido expressamente a qualquer organização regional específica, o direcionamento desta para a OTAN estava claro⁷⁹.

Devido aos diferentes desafios enfrentados pela UNPROFOR nas diversas regiões em que atuava, o CS aprovou a Resolução 982, que reduziu a atuação da UNPROFOR à Bósnia-Herzegovina e criou duas novas missões.

Em março de 1995, o CS adotou a Resolução 981, que determinava a constituição da *United Nations Confidence Restoration*

⁷⁷ Considering that the establishment of a ban on military flights in the airspace of Bosnia and Herzegovina constitutes an essential element for the safety of the delivery of humanitarian assistance and a decisive step for the cessation of hostilities in Bosnia and Herzegovina.

⁷⁸ 4. Authorizes Member States, seven days after the adoption of this resolution acting nationally or through regional organizations or arrangements, to take, under the authority of the Security Council and subject to close coordination with the Secretary-General and UNPROFOR, all necessary measures in the airspace of the Republic of Bosnia and Herzegovina, in the event of further violations, to ensure compliance with the ban on flights referred to in paragraph 1 above, and proportionate to the specific circumstances and the nature of the flights.

⁷⁹ Tanto pelo conflito estar localizado na Europa, como pela capacidade da OTAN para implementar a ZAE autorizada pela Resolução 816.

Operation (UNCRO), na Croácia e, no mesmo dia, foi aprovada a Resolução 983, que criou a *United Nations Preventive Deployment Force* (UNPREDEP) na Macedônia. A UNPROFOR continuou a operar somente na Bósnia-Herzegovina.

As missões possuíam mandatos específicos: a UNCRO visava principalmente à implementação do acordo de cessar-fogo celebrado entre o governo croata e as forças sérvio-croatas em 1994, controle e verificação das movimentações militares na fronteira bósnio-croata, garantir a segurança das operações humanitárias e a desmilitarização da região (CS, 1995-A, §3).

Já a UNPREDEP possuía o mesmo mandato da UNPROFOR – verificação de fronteiras, promoção da segurança na região –, com a ressalva da extensão territorial, vez que só deveria atuar na Macedônia (CS, 1995-B, §2, SG, 1995, §§84-5)

Em 1996, o CS adotou a Resolução 1037, que determinou a substituição da UNCRO pela, a “*United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium*” (UNTAES), com o objetivo de manter a paz e segurança nas regiões administradas, em especial de supervisionar a desmilitarização das partes em conflito, auxiliar e monitorar o retorno dos refugiados às regiões administradas, assim como a passagem segura de refugiados em direção à Bósnia (CS, 1996, §10). A administração da ONU continuou até 1998.

Ainda que as soluções tentadas pelo CS tenham sido complexas e multifacetadas, a ação do CS ainda se mostrou insuficiente para impedir as limpezas étnicas, as violações dos acordos de cessar-fogo, as constantes violações aos direitos humanos cometidas pelas partes em conflito, assim como não alcançou êxito no principal objetivo das ações: implementar a paz na ex-Iugoslávia.

Segundo Norris (2004), todos os lados na Bósnia consideraram que as operações humanitárias bem como a simples presença da – UNPROFOR – ajudava diretamente seus adversários.

As forças sérvio-bósnias viam a operação humanitária como uma forma de minar seus esforços militares e de evitar uma solução para o conflito, solução ditada em seus próprios termos.

Já a partir do ponto de vista do governo bósnio, a operação humanitária era um meio de a sociedade internacional fugir às suas responsabilidades para deter a agressão sérvia. A Bósnia também se opôs fortemente a ser equiparado com os sérvios da Bósnia como uma “parte do conflito” pelo CS. Não menos importante, o embargo de armas estabelecido pelo CS contra todas as partes do conflito minou

seriamente o esforço de guerra bósnio, já que boa parte do arsenal pesado herdado da dissolução da Iugoslávia estava em posse das forças militares sérvias.

Em resumo, a atuação do CS na ex-Iugoslávia, especialmente na Bósnia, é paradigmática, pois, por um lado, demonstrou mais uma vez a dificuldade em se alcançar um consenso sobre qual a melhor maneira de agir para por fim a violações graves dos direitos humanos. Apesar disto, Walling (2008) afirma que

a discordância entre os membros do Conselho de Segurança sobre a causa e a natureza do conflito bósnio complicaram os esforços das Nações Unidas para impedir a limpeza étnica. Os membros do Conselho discordaram sobre se deveriam autorizar uma intervenção humanitária, porque eles discordaram sobre a autoridade soberana em relação à Bósnia-Herzegovina, e se o conflito era uma guerra civil, uma agressão externa, ou uma combinação de ambos.⁸⁰
(Tradução livre)

Por outro lado uma vez que o consenso a respeito da ação na ex-Iugoslávia foi alcançado, tornou-se possível a utilização da linguagem contida na Carta relacionada à paz e segurança internacionais – vez que havia uma guerra em andamento – para justificar as ações tomadas, mesmo que um dos motivos tenha sido a supervisão de cessar-fogo e a contenção dos beligerantes. Tal situação aplacou os anseios de Estados com concepções mais tradicionais de soberania ao mesmo tempo que permitiu mais uma vez a expansão da atuação do CS em campos além dos tradicionalmente aceitos e/ou dispostos na própria Carta.

Assim, por mais que se possa questionar a construção de consenso entre os membros do CS e a eficácia das ações tomadas⁸¹, a atuação na ex-Iugoslávia ainda se firma como um importante precedente

⁸⁰ that disunity between Security Council Members over the cause and nature of the Bosnian conflict complicated United Nations efforts to stop ethnic cleansing. Members of the Council disagreed on whether to authorize humanitarian intervention because they disagreed on the sovereign authority with regard to Bosnia-Herzegovina and whether the conflict was a civil war, an external aggression, or some combination of both

⁸¹ Eficácia questionável em especial quando se contrapõe a atuação da ONU a falhas gritantes da própria UNPROFOR, como os massacres em Srebrenica em 1995, ocorridos em uma área sob proteção da ONU.

na evolução da prática institucional do CS no campo da intervenção humanitária, alargando mais uma vez as atribuições do Conselho, bem como ajudou a evidenciar novamente os limites e contradições da atuação do CS, mesmo com as atribuições expandidas.

3.2.4. Ruanda, 1994 – UNAMIR e Operation Turquoise

Em contraposição à atuação do CS na Somália e na ex-Iugoslávia, em Ruanda não se verificou a criação de ZEAs, aumento dos efetivos da UNAMIR. Não se constatou sequer a disposição dos Estados em contribuir com tropas para a formação da UNAMIR II.

O que se percebe é uma atuação quase diametralmente oposta àquela tomada no caso da ex-Iugoslávia: a deliberada passividade quanto ao genocídio que ocorria, redução dos contingentes da UNAMIR nos primeiros momentos do genocídio⁸².

O caso de Ruanda é apresentado como precedente pelos não em decorrência das ações tomadas para lidar com as fases finais do genocídio lá ocorrido, mas sim devido à inércia da sociedade internacional perante as graves violações praticadas e a ação tardia por parte do CS.

No começo de 1994, milícias hutus e elementos hutus das forças armadas deram início a uma campanha de extermínio contra a etnia tutsi, resultando em total de aproximadamente 800 mil mortos (RWANDA REPORT, 1999, p. 3).

Apesar de a escala do massacre crescer exponencialmente, o CS aprovou a Resolução 912 (1994), a qual acabou por reduzir o

⁸² A retirada dos efetivos teve início com a retirada das tropas belgas, após alguns homens terem sido emboscados por forças da Frente Popular de Ruanda.

contingente da *United Nations Assistance Mission for Rwanda*⁸³ (UNAMIR) de 2500 para 270 soldados. (BYERS, 2005, p. 43. CS, 1994-A, §8(a). WELSH in: LOWE et al., 2008, p. 545)

Nas semanas seguintes, houve pois a caracterização do ocorrido em Ruanda como um caso de genocídio obrigaria os Estados a agir para por fim à violência lá cometida, pois o artigo 1º da Convenção para Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (1948) dispõe: “As Partes Contratantes confirmam que o genocídio, seja cometido em tempo de paz ou em tempo de guerra, é um crime do direito dos povos, que desde já se comprometem a prevenir e a punir.”

A hesitação nos debates no CS, assim como a diminuição do contingente da UNAMIR e a demora foram cruciais para a continuidade do genocídio nas seguintes. Tal situação é exposta pelo *UN High Level Report on Threats, Challenges and Change*, de 2004

⁸³ A UNAMIR foi criada pela Resolução 872, cujos principais elementos do mandato incluíam: prover a segurança da capital, Kigali; supervisionar o cumprimento do acordo de cessar-fogo e investigar as eventuais violações do acordo; retirada de minas; repatriamento de refugiados e garantir a segurança das operações humanitárias. A UNAMIR foi criada em substituição à missão de observadores militares em Ruanda (UNMOR), criada pela Resolução 846. A UNAMIR continuou a operar durante o genocídio em 1994, sendo encerrada em 1996.

É importante ressaltar que a UNAMIR foi constituída sob a égide do Capítulo VI da Carta, que trata da solução pacífica de controvérsias. Isto significava que a missão não poderia utilizar a força, exceto em legítima defesa.

A UNAMIR continuou sob a autoridade do Capítulo VI mesmo após o início do genocídio em Ruanda.

Duas semanas após o início do genocídio, o Conselho de Segurança retirou a maior parte das forças de paz do país. Levou quase um mês para que os oficiais das Nações Unidas considerassem genocídio e mais ainda para alguns membros do Conselho de Segurança. Quando uma nova missão foi finalmente autorizada para Ruanda, seis semanas após o início do genocídio, poucos Estados ofereceram soldados. A missão foi iniciada à medida que o genocídio chegava ao fim.⁸⁴ (*UN High Level Report*, 2004, §41. Tradução livre)

Neste sentido, pode-se considerar que Ruanda foi o primeiro caso que sofreu as consequências da chamada “Síndrome da Somália”, já que ao contrário da ação vigorosa autorizada (UNITAF) e empreendida pelo CS (UNOSOM e UNOSOM II), “o caso de Ruanda evidenciaria os limites políticos da perspectiva de recorrer-se à força armada com objetivos humanitários” (VIOTTI, 2004, p. 109).

Apenas no fim do massacre a França se dispôs a enviar soldados para Ruanda. Com a aprovação Resolução 929, foi iniciada a *Opération Turquoise*, liderada pela França. A referida operação foi constituída sob a égide do Capítulo VII⁸⁵, que como visto trata de ; porém o mandato da operação envolveu o cumprimento dos objetivos humanitários estabelecidos para a UNAMIR⁸⁶ (CS, 1994-B, §4 e 1994-C, §3)

⁸⁴ Two weeks into the genocide, the Security Council withdrew most of its peacekeepers from the country. It took almost a month for United Nations officials to call it a genocide and even longer for some Security Council members. When a new mission was finally authorized for Rwanda, six weeks into the genocide, few States offered soldiers. The mission deployed as the genocide ended.

⁸⁵ 3. Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Member States cooperating with the Secretary-General to conduct the operation referred to in paragraph 2 above using all necessary means to achieve the humanitarian objectives set out in subparagraphs 4 (a) and (b) of resolution 925 (1994);

⁸⁶ 8.(a) To act as an intermediary between the parties in an attempt to secure their agreement to a cease-fire;(b) To assist in the resumption of humanitarian relief operations to the extent feasible; and (c) To monitor and report on developments in Rwanda, including the safety and security of the civilians who sought refuge with UNAMIR,

De acordo com Welsh (2008), a *Opération Turquoise* salvou aproximadamente dez mil ruandeses.

Ainda segundo Welsh (2008) duas lições podem ser retiradas da *Opération Turquoise*: a primeira gira em torno da disposição política para intervir, visto que a *Opération* pode ser montada rapidamente por iniciativa da França; a segunda lição é que uma intervenção pequena, porém feita a tempo poderia salvar outros vários milhares do genocídio. Esta lição, segundo a autora, serviu para guiar operações posteriores, como a *International Force for East Timor* (INTERFET) que antecedeu a *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET) e a *United Nations Transitional Administration for East Timor* (UNTAET), conforme será visto no item seguinte.

Boa parte das críticas direcionadas à operação liderada pela França, giram em torno de três eixos principais: *i.* que na prática serviu para proteger os hutus da vingança tutsi (BYERS, 2005, p. 43); *ii.* não assegurou o retorno dos refugiados provindos da fronteira com o Congo e; *iii:* a operação serviu para proteger os aliados franceses, crítica feita por Byers (2005), Viotti (2004) e Welsh (2004).

Todavia, ambas as críticas são de pequena monta quando comparadas à inação da sociedade internacional, via CS, para por fim ao genocídio cometido em Ruanda, considerado o maior cometido desde o Holocausto.

A ausência de ações rápidas e eficazes, a atuação controvertida da *Opération Turquoise* e a ampla crítica internacional, levou à criação, por iniciativa do então SG Kofi Annan, de um painel independente de inquérito para averiguar a atuação da ONU, em especial do CS, antes e durante o genocídio em Ruanda. Como afirma o *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the UN during the Genocide in Rwanda* (*Rwanda Report*, 1999), a falha da ONU em prevenir e, posteriormente, por fim ao genocídio em Ruanda, foi uma falha do sistema ONU como um todo. E condensam as críticas a todas as partes em um parágrafo:

A falha fundamental foi a falta de recursos e de compromisso político dedicado à situação no Ruanda e para a presença das Nações Unidas. Houve uma persistente falta de vontade política dos Estados-Membros para agir, ou agir com assertividade. Esta falta de vontade política afetou a resposta do Secretariado e de tomada de decisão pelo Conselho de Segurança, mas também era evidente nas dificuldades recorrentes para obter as tropas necessárias para a UNAMIR. Por fim, embora UNAMIR sofresse de uma crônica falta de recursos, também deve ser ressaltado que erros graves foram feitos com esses recursos que estavam à disposição das Nações Unidas.⁸⁷ (*Rwanda Report*, 1999, p. 3. Tradução livre)

Dentre as várias críticas tecidas ao longo do Relatório, o *Rwanda Report* (1999) destaca ainda que a situação em Ruanda encontrava-se tão caótica após o estabelecimento da *Opération Turquoise* que, em determinados momentos, a UNAMIR, atuou como uma força de paz clássica, posicionando-se entre as milícias ruandesas e os paraquedistas franceses da *Opération Turquoise*, de modo a evitar um confronto entre as partes; elementos da UNAMIR também atuaram como conciliadores e mensageiros entre as milícias e os militares franceses.

Esta situação no mínimo inusitada ilustra não apenas as condições da “paz” pós-genocídio alcançada pela *Opération*, mas também a situação precária do CS, que se viu forçado a aceitar a única contribuição feita à época e sem condições (e tempo) de avaliar os eventuais impactos da operação francesa⁸⁸.

⁸⁷ The fundamental failure was the lack of resources and political commitment devoted to developments in Rwanda and to the United Nations presence there. There was a persistent lack of political will by Member States to act, or to act with enough assertiveness. This lack of political will affected the response by the Secretariat and decision-making by the Security Council, but was also evident in the recurrent difficulties to get the necessary troops for the UNAMIR. Finally, although UNAMIR suffered from a chronic lack of resources priority, it must also be said that serious mistakes were made with those resources which were at the disposal of the United Nations.

⁸⁸ A autorização do CS pode ser ao menos em parte justificada ante a falta de disposição dos Estados em contribuir para a constituição da UNAMIR II.

Não obstante a demora do CS em agir, a *Opération Turquoise* constituiu mais um caso de autorização de ações militares por parte do CS em uma crise nacional por motivos supostamente humanitários.

Além das consequências imediatas trazidas neste item, os horrores cometidos em Ruanda e a atuação insuficiente do CS evidenciaram questões fundamentais a respeito do uso da força para proteção aos direitos humanos, especialmente sobre quando, como e quem poderá agir. A atuação insuficiente e malsucedida do CS em relação ao genocídio em Ruanda gerou uma extensa literatura sobre intervenção humanitária e, juntamente com o caso do Kosovo, foi determinantes na concepção da RdP.

Estas questões fundamentais serão abordadas inicialmente no item 3.3 e aprofundadas no terceiro capítulo desta dissertação.

3.2.5. Atuação do CS no Timor Leste: da UNAMET à UNTAET

A atuação do CS em relação ao Timor teve início com a adoção das Resoluções 384, em 1975, e a Resolução 389, em 1976, em resposta à invasão indonésia da então colônia portuguesa do Timor Leste.

A Resolução 384 exortou “a todos os Estados que respeitassem a integridade territorial do Timor Leste, assim como o direito inalienável de autodeterminação” e exortou “o governo da Indonésia a retirar imediatamente todas as forças do território [do Timor Leste]”⁸⁹. (CS, 1975, §§2-3. Tradução livre). A Resolução 389 utilizou de linguagem semelhante, basicamente reiterando o disposto na Resolução 384.

Contudo nenhuma outra medida foi adotada e a invasão movida pela Indonésia contou com a aquiescência dos membros permanentes do CS (CAREY, WALSH in: LOWE et al., 2008, págs. 349-51. MARTIN in: WELSH, 2004, págs. 147-8). Não se considerava interessante antagonizar com uma potência emergente durante a Guerra Fria, em especial uma que dispunha de um bom relacionamento com os Estados ocidentais.

Além disto, como ressaltam Carey e Walsh (2008), “ao contrário da situação que mais tarde se verificaria em relação às Falklands/Malvinas (abril de 1982) e Kuwait (agosto de 1990), após as invasões do Iraque e da Argentina, nenhum dos P5 [membros

⁸⁹ Calls upon all States to respect the territorial integrity of East Timor as well as the inalienable right of its people to self-determination in accordance with General Assembly resolution 1514 (XV); Calls upon the Government of Indonesia to withdraw without delay all its forces from the Territory;

permanentes do CS] tinham quaisquer interesses estratégicos na sobrevivência política do território”⁹⁰.

Enquanto prosseguia a ausência de quaisquer outras medidas por parte do CS para garantir a autodeterminação do povo timorense, forças indonésias reprimiam ferozmente a população civil e os movimentos de resistência timorenses, situação sintetizada por Martin (2004):

O sofrimento da população civil de Timor Leste era extrema. As estimativas do número de pessoas que morreram como resultado do conflito, incluindo a fome e as doenças que acompanhou o deslocamento de grande parte da população, faixa de dezenas de milhares reconhecido pela própria Indonésia, para cerca de 200.000. Extensas violações dos direitos humanos foram cometidos pelas forças armadas indonésias contra a pró-independência ativistas e seus simpatizantes suspeitos. O isolamento do território de qualquer acesso independente contribuiu para que recebesse pouca atenção de uma comunidade internacional indiferente.⁹¹ (Tradução livre)

A atuação recente do CS na questão Timor Leste teve início com a adoção da Resolução 1236, que saudou o acordo celebrado entre Indonésia e Portugal para realização de um referendo que determinaria a situação política do Timor Leste (CS, 1999, §§1-2). A segurança da UNAMET e da consulta popular ficou a cargo do governo da Indonésia (CS, 1999, §5 e 1999-B, §9). De acordo com Martin (2004) isto se deveu à “insistência Indonésia de que suas deveriam ser responsáveis

⁹⁰ unlike the situation which later pertained with regard to the Falklands/Malvinas (April 1982) and Kuwait (August 1990) following the Argentine and Iraqi invasions, none of the P5 had any strategic interests in the territory’s political survival

⁹¹ The suffering of the civilian population of East Timor was extreme. Estimates of the number who died as a result of the conflict, including the famine and disease which accompanied the displacement of large parts of the population, range from tens of thousands acknowledged by Indonesia itself, to as many as 200,000. Extensive human rights violations were committed by the Indonesian armed forces against pro-independence activists and their suspected supporters. The sealing off of the territory from any independent access contributed to their receiving little attention from an indifferent international community.

pela segurança antes e após a votação e à rejeição a qualquer tipo de força de paz internacional”⁹².

A primeira missão autorizada foi a *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET), após a adoção da Resolução 1246, em 1999. O mandato inicial da missão consistia na organização e na condução da consulta popular a ser realizada no Timor Leste para que o povo decidisse se aceitaria a condição de território autônomo ou se desejaria a separação da Indonésia, em conformidade com o acordo celebrado entre Indonésia e Portugal (CS, 1999-B, §1).

Martin (2004), que atuou como Representante Especial do Secretário-Geral e Chefe da UNAMET, expôs o cenário delicado em que a UNAMET deveria atuar

Éramos responsáveis por analisar a medida em que os compromissos da Indonésia sobre segurança e condições de concorrência equitativas estavam sendo atendidas, e nossa equipe esteve em contato diário com as vítimas da violência [cometida pelas milícias]. Já que as conclusões desta análise foi extremamente negativa, eles [a UNAMET] dificilmente deixariam de questionar se era certo para prosseguir. Mas foram fortemente influenciados pelo sucesso imediatamente evidente do registro, quando os timorenses mostraram a força de seu próprio compromisso com a consulta popular, e quando a pressão internacional parecia pelo menos limitar a violência.⁹³ (Tradução livre)

Para Viotti (2004), havia uma grave instabilidade no Timor devido às ações das milícias pró-indonésia para intimidar a população civil e influenciar o resultado da consulta popular agendada para agosto

⁹² Indonesia’s insistence that it must retain responsibility for security before and after the ballot, and its rejection of any international peacekeeping presence.

⁹³ We were responsible for analysing the extent to which Indonesia’s commitments on security and a level playing field were being met, and our staff were in daily contact with the victims of violence. Since the conclusions of this analysis were overwhelmingly negative, they could hardly fail to question whether it was right to proceed. But we were strongly influenced by the immediately evident success of registration, when the East Timorese showed the strength of their own commitment to the popular consultation, and when international pressure seemed at least to limit the violence

de 1999. A violência das milícias levou ao deslocamento de aproximadamente 60.000 pessoas. Viotti (2004) afirma ainda que “a despeito da insegurança generalizada 98,6% das pessoas registradas votaram, 78% das quais votaram a favor da independência do Timor Leste”.

Nos meses anteriores à consulta, em especial entre agosto e início de setembro de 1999, a violência por parte das milícias pró-Indonésia se intensificou, aparentemente com apoio da administração local e do exército indonésio (VIOTTI, 2004, p. 120).

Quando do anúncio dos resultados, em 4 de setembro do mesmo ano, as milícias deram início a uma série de ataques contra alvos em Díli e nas zonas rurais do Timor Leste, resultando em violência direcionada contra a população civil timorense; a escalada da violência não poupou sequer as instalações e integrantes da UNAMET, resultando na evacuação do pessoal da missão para a Austrália.

Em setembro de 1999, em decorrência da violência que assolava a região, dos ataques contra instalações e pessoal da UNAMET e de organizações humanitárias e do número crescente de deslocados internos (CS, 1999-D, Preâmbulo), o CS adotou a Resolução 1264. Esta Resolução estava amparada pela autoridade do Capítulo VII, tendo em vista que a violência praticada no Timor Leste foi considerada pelo CS no preâmbulo da Resolução 1264 como uma ameaça à paz e segurança internacionais.

A Resolução 1264 autorizou a criação de uma força multinacional, denominada *International Force for East Timor* (INTERFET), com o seguinte mandato: **a)** restaurar a paz e segurança em Timor Leste, **b)** proteger e apoiar a UNAMET na realização de suas tarefas e; **c)** dentro das capacidades da força, facilitar as operações de assistência humanitária⁹⁴ (CS, 1999-D. §3). Seguindo o precedente estabelecido na Resolução 794 (que instituiu a UNITAF), a Resolução autorizou a utilização “de todos os meios necessários” para que os Estados participantes cumprissem o mandato estabelecido.

A Resolução determinou ainda que a INTERFET deveria ser substituída por uma missão de paz da ONU tão logo fosse possível e indicou a disposição para o estabelecimento de uma futura administração transitória da ONU na região (CS, 1999-D, §§10-11).

⁹⁴ ...to restore peace and security in East Timor, to protect and support UNAMET in carrying out its tasks and, within force capabilities, to facilitate humanitarian assistance operations

A INTERFET, sob comando australiano, foi composta majoritariamente de tropas australianas e neozelandesas e despachada rapidamente para o Timor Leste de modo a evitar uma deterioração da situação e novas escaladas de violência. Esta força de ação rápida foi decisiva na estabilização e na contenção – ao menos parcial – da violência cometida pelas milícias.

Alcançados os objetivos estabelecidos pela INTERFET, o CS aprovou a Resolução 1272, também adotada sob o Capítulo VII. Esta Resolução é a mais inovadora no quadro da atuação do CS no Timor Leste, pois instituiu uma administração transitória na região para: (a) garantir a segurança e manter a lei e a ordem em todo o território de Timor Leste; (b) estabelecer uma administração efetiva; (c) auxiliar no desenvolvimento dos serviços civis e sociais; (d) assegurar a coordenação e entrega de assistência humanitária (e) apoiar a capacitação para autogoverno e; (f) para auxiliar na criação de condições para o desenvolvimento sustentável.⁹⁵ (CS, 1999-D, §2. Tradução livre).

O disposto entre as alíneas “A” a “D” já faziam parte da linguagem utilizada pelo CS quando da criação de missões paz e/ou administrações transitórias: a Resolução 1037 (1996) que instituiu a UNTAET, apresenta mandato similar. A inovação na atuação do CS está nas alíneas “E” e “F”

As alíneas “E” e “F” evidenciaram a disposição do CS em operacionalizar com o chamado “*state building*”. A UNTAET, liderada pelo brasileiro Sérgio Vieira de Mello, possuía “responsabilidade geral pela administração de Timor Leste e poderes para exercer todos os poderes legislativo e executivo, incluindo a administração da justiça.”⁹⁶ (CS, 1999-D, §1. Tradução livre)

De acordo com Viotti (2004) “a experiência da UNTAET, no esforço de apoio à capacitação local no país e na reintegração de milhares de refugiados timorenses, é considerada um dos maiores sucessos da ONU na década”.

⁹⁵ (a) To provide security and maintain law and order throughout the territory of East Timor; (b) To establish an effective administration; (c) To assist in the development of civil and social services; (d) To ensure the coordination and delivery of humanitarian assistance, rehabilitation and development assistance (e) To support capacity-building for self-government; (f) To assist in the establishment of conditions for sustainable development

⁹⁶ ... overall responsibility for the administration of East Timor and will be empowered to exercise all legislative and executive authority, including the administration of justice.

Em 2002, o Timor Leste foi reconhecido como Estado independente pela sociedade internacional e pela ONU. A UNTAET, tendo cumprido seus objetivos, foi desativada e substituída pela *United Nations Support Mission in East Timor* (UNMISSET) pela adoção da Resolução 1410.

3.3. TRANSFORMAÇÕES DISCURSIVAS NA REDAÇÃO DAS RESOLUÇÕES

No esteio da evolução da prática institucional da ONU nota-se a mudança nas justificativas das resoluções do Conselho de Segurança em relação às violações aos direitos humanos, reflexo da crescente preocupação da sociedade internacional com os direitos humanos.

Desta maneira, o presente item tem por objetivo condensar as transformações discursivas apresentadas de maneira esparsa nos itens anteriores, de modo a ressaltar as mudanças mais relevantes para a dissertação. Assim sendo, as transformações discursivas serão apresentadas na ordem cronológica dos casos tratados neste capítulo que motivaram a atuação do CS.

O primeiro caso, o da atuação do CS no caso da Coreia é o ponto de partida para avaliar as transformações discursivas subsequentes.

No caso da Coreia, considerada a primeira autorização para o uso da força, pois o parágrafo único da Resolução 83 apenas recomendava que os Estados Membros da ONU a assistência necessária para repelir o ataque norte coreano. A redação lacônica e, em especial, a palavra “necessária” eivaram de ambiguidade essa autorização de uso da força por parte do CS.

Tal ambiguidade, porém tem sido intermitentemente corrigida com a adoção de Resoluções mais extensas e com autorizações mais claras, caso haja alguma, conforme será visto a seguir.

A ação do CS na Rodésia aparece como a primeira oportunidade na qual violações aos direitos humanos não constituíam uma questão restrita à jurisdição interna de um Estado, mas sim objeto de preocupação da sociedade internacional.

O entendimento construído no caso da Rodésia foi diretamente aplicado também ao regime de apartheid da África do Sul, incluindo medidas como embargo de armamentos.

Porém, a os efeitos mais relevantes para esta dissertação trazidos pela atuação no caso da Rodésia foram no sentido de: **a)** operar uma mudança de percepção do Conselho de Segurança sobre o que constitui uma questões domésticas, tal como definida no art. 2(7) da Carta e; **b)**

autorizar o uso da força para por fim às violações aos direitos humanos praticadas por um governo (ainda que não reconhecido) contra “seus” cidadãos. Por mais limitada que tenha sido a autorização, ficou evidente a disposição do CS em autorizar o uso da força nos casos de violação aos direitos humanos ocorridos dentro de um Estado desde que, logicamente, não haja oposição dos membros permanentes.

A atuação do CS na Rodésia, portanto, criou um precedente para as futuras intervenções humanitárias por parte do CS, no momento em que as restrições criadas pela Guerra Fria não mais existissem.

Finda a Guerra Fria, as transformações mais relevantes para esta dissertação estão nos momentos iniciais da década de 1990, notadamente entre 1991 e 1995, época na qual teve início a “atuação renovada” do CS nos casos da Somália, ex-Iugoslávia e Ruanda, situações que ocorreram simultaneamente e estabeleceram os precedentes para as ações posteriores do CS. Assim como evidenciaram os limites dessas e de outras intervenções empreendidas pelo CS, além de terem aberto caminho para críticas e alternativas à atuação do CS no campo da intervenção humanitária. Como nota Walling (2008),

A partir de 1991, o Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou, em vários casos, o uso da força militar para por fim a graves violações de direitos humanos em Estados soberanos, sem o seu consentimento. Estas autorizações sinalizam que a observância pelo Estado de padrões mínimos de direitos humanos é um componente cada vez mais importante da responsabilidade do Estado dentro do sistema global de Estados.⁹⁷
(Tradução livre)

A indicação temporal feita por Walling é de extrema importância, vez que simboliza um novo momento na atuação do CS a partir do fim da Guerra Fria. Como visto anteriormente, a partir de 1991 verifica-se a autorização por parte do CS de intervenções militares justificadas por um discurso humanitário explícito.

⁹⁷ Beginning in 1991, the United Nations Security Council authorized, in several cases, the use of military force to end gross human rights violations in sovereign states without their consent. These authorizations signal that state observance of minimal human rights standards is an increasingly significant component of state responsibility within the global system of states.

A mesma posição é adotada por Wheeler (2004) ao afirmar que a “década de 1990 testemunhou um novo ativismo por parte do Conselho de Segurança, na medida em que estendeu os poderes do Capítulo VII para abarcar problemas que antes pertenciam à jurisdição interna dos Estados.”⁹⁸ (Tradução livre). Ou seja,

Ao fazê-lo, o Conselho de Segurança ia além da concepção tradicional [...] embora sem violar a Carta da ONU – pois esta confere ao Conselho amplos poderes para determinar o alcance de sua própria competência jurídica. (BYERS, 2005, p. 40)

Assim, o primeiro caso considerado relevante pela academia foi a atuação do CS no Iraque, com o marco estabelecido pela Resolução 688, que condenou um Estado pela repressão feroz empreendida contra a própria população. Já no caso do Iraque, a repressão dos curdos e posteriormente dos xiitas pelo governo, levou o CS a considerar a repressão dos curdos e dos xiitas como ameaças à paz internacional.

A redação da Resolução 688 foi clara na condenação às violações cometidas contra a população civil, em especial contra os curdos. Porém não foi clara sobre as possibilidades de forçar o seu cumprimento. A criação de ZEAs em território iraquiano não estava presente em qualquer parte da Resolução 688, havendo tampouco algum tipo de autorização para que um Estado ou grupo de Estados se utilizasse da força para fazer cumprir a Resolução.

A utilização do discurso de autorização implícita apresentado pelos Estados Unidos e Reino Unido foi possível devido à suposta ambiguidade do parágrafo 6º da Resolução que apelava “a todos os Estados Membros e organizações humanitárias que contribu[issem] para.. os esforços de ajuda humanitária”⁹⁹ (CS, 1991, §6. Tradução livre). A suposta “necessidade” de ações mais radicais foi percebida e invocada pelos intervenientes.

Nota-se, portanto, um momento de transição na prática do CS, um indicativo da atuação posterior. Esse indicativo foi confirmado na atuação na atuação da Somália.

⁹⁸ The 1990s witnessed a new activism on the part of the Security Council as it extended its chapter VII powers into matters that had previously belonged to the domestic jurisdiction of states.

⁹⁹ Appeals to all Member States and to all humanitarian organizations to contribute to these humanitarian relief efforts.

A redação das Resoluções sobre a Somália seguiram o padrão estabelecido na Resolução 688, ao considerar uma situação interna como ameaça à paz e segurança internacionais. Porém, desta vez a autorização do CS para a ação na Somália foi redigida de forma inequívoca e a ação empreendida pela UNOSOM e UNOSOM II, além da presença de forças norte-americanas autorizadas pelo CS.

As diversas Resoluções atinentes à situação da Somália mostram a disposição do CS em reconhecer uma crise humanitária como uma ameaça à paz e segurança internacionais. O caso da Somália demonstrou que o Conselho de Segurança estava disposto a usar a força para impedir violações dos direitos humanos na ausência de autoridade do Estado¹⁰⁰. (Walling, 2008, p. 368. Tradução livre)

Dentre as Resoluções aprovadas, sobressai-se Resolução 794, aprovada por unanimidade que autorizou a criação da UNITAF. Na Resolução 794 foi cunhado o termo “utilizarão todos os meios necessários” (CS, 1992-F, §10) para explicitar que todas as possibilidades de ação estavam abertas¹⁰¹. A referida expressão acabou por integrar o vocabulário utilizado na redação das Resoluções posteriores.

Welsh (2008) afirma que as discussões no CS sobre a intervenção na Somália foram marcadas pela cautela e pelo desejo explícito de membros menos “eufóricos” com a atuação expandida do CS, a China em especial, de que a atuação na Somália constituía um caso excepcional e que não deveria constituir qualquer tipo de precedente em relação à prática do CS.

Contudo, em vista da atuação subsequente do CS, em especial em Ruanda e, mais recentemente, na Líbia, “em termos práticos...os esforços combinados de UNITAF e UNOSOM estabeleceram um nível sem precedentes de intervenção da ONU em um estado previamente soberano”¹⁰². (WELSH, 2008, 541. Tradução livre)

¹⁰⁰ Diferenciando-se do caso da Rodésia, no qual a autorização para o uso da força foi de importância secundária (na melhor das hipóteses) para o estabelecimento de um regime não racista.

¹⁰¹ E, possivelmente, para evitar argumentos de “autorização implícita”, como invocado pelos Estados Unidos e Reino Unido para justificar a *Operation Provide Comfort*.

¹⁰² In practical terms... the combined efforts of UNITAF and UNOSOM I had established an unprecedented level of UN intervention in a previously sovereign state

A atuação na Somália demonstrou a disposição do CS em agir nos casos de dissolução ou falência de um Estado, sem consequências internacionais diretas. A atuação do CS na Somália também foi o primeiro indicativo dos limites que podem ser alcançados com a utilização da força militar, mesmo quando em apoio a operações de emergência humanitária.

Já a atuação na ex-Iugoslávia foi marcada pela complexidade – e das insuficiências – das ações tomadas pelo CS. O Conselho autorizou o uso da força de diferentes maneiras: para manter e promover a paz, para proteger as minorias e populações civis e garantir o retorno dos refugiados e deslocados internos às suas casas.

Tais medidas, juntamente com outras medidas coercitivas (como embargo de armas) e intensas negociações diplomáticas conduzidas dentro e fora da ONU tinham por objetivo não apenas por fim às guerras entre os antigos constituintes da Iugoslávia – entre si e contra forças paramilitares – mas também salvaguardar os direitos humanos das diferentes etnias presentes em todas as regiões da ex-Iugoslávia.

Walling (2008) aponta três lições importantes retiradas da atuação do CS na Bósnia: *a*) a autorização do uso da força por uma organização regional; *b*) a conexão entre a proteção aos direitos humanos e segurança internacional por meio do estabelecimento do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, constituído sob a autoridade do Capítulo VII da Carta; *c*) uma nova expansão na prática da intervenção humanitária pelo CS.

O terceiro ponto trazido por Walling (2008) merece ser ressaltado, pois houve um novo alargamento das possibilidades de intervenção para além do estabelecido na Somália, pois foi “possível intervir militarmente em um caso de um Estado [cuja existência era] contestada e não só na ausência de autoridade estatal legítima”¹⁰³ (WALLING, 2008, p. 142. Tradução livre).

Por último, um dos desdobramentos mediatos da UNPROFOR merece comentário: o estabelecimento de uma administração transitória sobre partes da Croácia, a UNTAES. A UNTAES suspendeu a soberania da Croácia (já um Estado reconhecido e membro da ONU) sobre os territórios administrados, de modo a garantir não apenas a paz nas regiões, mas também salvaguardar as populações sérvio-croatas e impedir a violência contra os refugiados que retornavam para as regiões administradas ou para a Bósnia.

¹⁰³ It now became possible to intervene militarily in a case of contested statehood and not only in the absence of legitimate state authority.

A instituição da UNTAES pelo CS demonstrou uma nova concepção de soberania pelo CS, além de ter indicado a disposição de o próprio Conselho suspender a soberania de um Estado quando este não possui capacidade ou disposição de proteger a própria população contra violações graves aos direitos humanos individuais.

Apesar das inovações trazidas na atuação na ex-Iugoslávia, as ações do CS ainda se mostraram insuficientes para conter o genocídio cometido contra os bósnios e a violência praticada contra as populações civis de todas as etnias.

Lowe *et al.* (2008) afirmam que à atuação do CS na ex-Iugoslávia e Ruanda “o que se seguiu foi um período de austeridade e consolidação operacional, maior cautela por parte do Conselho em relação à operações não consensuais, e, finalmente, um esforço da Secretaria de tirar lições das atividades recentes.”¹⁰⁴ (Tradução livre)

O caso de Ruanda também mostrou a disposição do CS em autorizar o uso da força em casos de violação aos direitos humanos sem repercussão internacional, apesar da apatia dos membros do CS, das falhas cometidas antes, durante e após o início do genocídio.

A importância de Ruanda na evolução da prática do CS está menos nas ações tomadas, do que nas consequências da inação por parte do CS e do descaso da sociedade internacional. As atrocidades cometidas durante e imediatamente após o genocídio deram grande impulso a correntes que defendem a utilização unilateral da força por motivos humanitários e forneceram um contexto no qual os novos poderes e os limites do CS puderam ser repensados e debatidos.

As lições tiradas em Ruanda não forneceram apenas subsídios para os críticos, mas também para o próprio CS: a *Opération Turquoise* demonstrou que a rápida mobilização de uma “coalizão dos dispostos” poderia ser decisiva na prevenção ou por fim a violações graves ou, na pior das hipóteses, salvar parte das vítimas restantes (como foi o caso da *Opération*). Esta lição foi aplicada no caso do Timor Leste, conforme será visto a seguir.

A atuação recente do CS no caso do Timor Leste: não se visava apenas garantir que a população timorense fosse protegida da repressão e violência por parte do governo indonésio e das milícias anti-independência; o CS exerceu um papel fundamental na garantia da

¹⁰⁴ What followed was a period of operational retrenchment and consolidation, greater wariness on the part of Council with respect to non-consensual operations, and, finally, an effort by the Secretariat to draw lessons from recent activities.

autodeterminação do Timor Leste, ainda que decorridos quase trinta anos desde a adoção da Resolução 384 (CS, 1975, §3), que afirmava esse direito.

Inicialmente, o CS buscou a cooperação indonésia na garantia da autodeterminação timorense. Porém, na medida em que se tornava clara a incapacidade e/ou indisposição indonésia em conter a violência crescente na região que ameaçava tanto a população civil como a própria UNAMET, o CS adotou medidas mais vigorosas para garantir a continuidade da missão, das operações de ajuda humanitária e dos objetivos do CS no Timor Leste.

As lições aprendidas em Ruanda foram utilizadas quando da ação da INTERFET no Timor Leste, que garantiu a continuidade da missão da UNAMET e estabeleceu um ambiente suficientemente seguro para a constituição da UNTAET.

A instituição da UNTAET sob o Capítulo VII e o sucesso alcançado pela operação – representado pela independência do Timor Leste – mostra que o CS passou a incluir a construção de Estados como uma questão relacionada à paz e segurança internacionais – vez que houve utilização expressa do Capítulo VII – e como uma de suas atividades no quadro das atribuições expandidas.

Apesar de a UNTAET conter similaridades com a UNTAES, pois ambas foram constituídas em locais nos quais a violência grassava, há um diferença importante entre ambas no que concerne aos objetivos e ao mandato: enquanto a UNTAES destinou-se a proteger os direitos humanos das minorias das regiões administradas e depois retornar os territórios para administração croata, a UNTAET consistiu na construção de um novo Estado e não apenas garantir a ordem em uma situação de catástrofe humanitária.

Ao adotar interpretações ampliadas do que constitui ameaça à paz e segurança internacionais, verifica-se um afastamento gradual da concepção inicial do princípio não intervenção contida na Carta da ONU – que tinha o objetivo de deter a agressão interestatal.

A breve análise oferecida neste capítulo demonstra que a atuação do CS passou gradativamente a relacionar questões humanitárias e de direitos humanos com a manutenção da paz e segurança internacionais, reflexo do consenso alcançado sobre o papel do Conselho na proteção aos direitos humanos, que passaram a ser de interesse internacional e não apenas restrita à jurisdição interna dos Estados.

Ainda assim, é necessário ponderar a extensão e a qualidade de tal consenso: entende-se que o CS deve atuar para prevenir ou por fim às violações aos direitos humanos, mesmo que as violações não possuam

alcance internacional; mas não se acorda sobre *quando, como* ou até mesmo *quem* deve agir. Os limites geraram impasses e evidenciaram as insuficiências do CS em efetivar as atribuições grandemente expandidas e as expectativas nele depositadas. Essas questões serão abordadas no próximo capítulo.

4. ALTERNATIVAS À ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA NOS CASOS DE VIOLAÇÕES GRAVES DOS DIREITOS HUMANOS: Intervenção Humanitária Unilateral e Responsabilidade de Proteger

O presente capítulo possui dois objetivos: *i*: verificar a emergência de um novo direito à intervenção humanitária unilateral e sua eventual relação com o consenso e as normas relevantes atinentes ao uso da força e; *ii*: averiguar a possibilidade de emergência da RdP como norma de direito internacional, a partir da discussão apresentada anteriormente.

Visto como o direito internacional pode ser usado para justificar interesses diversos, como isto resulta na fragmentação e traçado o quadro de atuação do CS – com ênfase na atuação renovada após a Guerra Fria – este capítulo tratará de apresentar as principais pressões institucionais relativas ao uso da força no contexto atual, o que teria gerado duas possibilidades de fragmentação normativa. a primeira, uma norma específica permissiva de intervenções humanitárias unilaterais – ou seja, sem autorização da ONU.

A segunda possibilidade de fragmentação normativa, a RdP, assumiria igualmente o caráter de norma específica divergente da geral. Porém, como será visto adiante, apesar das indeterminações criadas pela RdP original, esta acabou sendo recepcionada pela ONU após adequar a RdP à Carta e aos princípios nela contidos.

4.1. A “INSUFICIÊNCIA” NORMATIVA E INSTITUCIONAL DA ONU E A FRAGMENTAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL

A ONU é a organização internacional onde ocorrem muitas das negociações interestatais em matéria de segurança e também serve como palco para formas importantes de teatro político e políticas simbólicas. Contudo, também serve, nas palavras de Hurrel (2007), como uma “lixreira no qual os líderes jogam problemas que não conseguem resolver”¹⁰⁵ (Tradução livre) ou, ainda “como um saco de pancadas para

¹⁰⁵ (...) it is also a dustbin into which leaders seek to throw problems that they cannot solve and the capacity of the organization to act remains extremely limited.

bater quando outros possíveis alvos de sua ira [dos Estados] são mais difíceis de criticar”¹⁰⁶ (LOWE et al., 2008, p. 53. Tradução livre).

A limitada capacidade da ONU em agir por vezes gera ações *ad-hoc* para problemas recorrentes ou soluções diferentes para situações semelhantes, conforme aponta o Relatório do Painel de Alto Nível de 2004:

Frequentemente as Nações Unidas e seus membros foram discriminatórios em suas respostas às ameaças à segurança internacional. Contraste a rapidez com a qual as Nações Unidas responderam aos ataques de 11 de setembro de 2001 [...] quando confrontado com um evento muito mais fatal: de abril ao meio de julho de 1994, Ruanda experimentou o equivalente a três atentados de 11 de setembro durante 100 dias, em um país cuja população é de trinta e seis vezes menor que a dos Estados Unidos¹⁰⁷. (Tradução livre)

As decisões do CS frequentemente são criticadas devido à falta de transparência no processo da tomada de decisões, que ocorrem normalmente em reuniões informais das chamadas “Instâncias P3 e P5”, descritas por Seitenfus (2005). A “Instância P-3” (Estados Unidos, França e Reino Unido), após firmar um posicionamento, reúne-se com a China e Rússia, de modo a adotarem uma posição comum perante o Conselho de Segurança. Caso haja consenso entre os membros permanentes a proposta é levada para o Conselho; este procedimento indica que há muitas questões que sequer alcançam o Conselho de Segurança por falta de consenso entre o a “instância P-3” ou na “instância P-5”.

Sendo uma instância primordialmente executiva e com amplo poder discricionário, o CS não pode ser obrigado a agir caso não

¹⁰⁶ as a punchbag to hit when other possible targets of their wrath are more difficult to criticize

¹⁰⁷ Too often, the United Nations and its Member States have discriminated in responding to threats to international security. Contrast the swiftness with which the United Nations responded to the attacks on 11 September 2001...when confronted with a far more deadly event: from April to mid-July 1994, Rwanda experienced the equivalent of three 11 September 2001 attacks every day for 100 days, all in a country whose population was one thirty-sixth that of the United States.

considere conveniente, ou seja, caso a situação discutida não esteja na agenda dos cinco membros permanentes. A ineficiência dessa estrutura gerou, segundo Seintenfus (2005), “pelo menos duas centenas de conflitos que ocasionaram vinte e cinco milhões de mortes e um número equivalente de refugiados”

Já nos primeiros momentos da atuação do CS, os impasses que afetaram a atuação do CS ficaram evidentes. O caso da Coreia no primeiro exemplo de autorização do uso da força pela ONU, este foi marcado por vetos, ameaças de veto e manobras procedimentais dentro e fora do CS para contornar um impasse que contrariava os interesses de alguns dos membros permanentes.

Na Rodésia, a eficácia das ações do CS também deve ser questionada, em especial se é levado em conta os 14 anos decorridos entre a declaração unilateral de independência por parte do regime racista rodesiano em 1965 e a solução negociada em 1979, que resultou na realização de eleições, vencidas pelos representantes da maioria negra no agora Zimbábue.

Após a Guerra Fria, o CS expandiu ainda mais as próprias atribuições, para responder ao que passou a considerar como novas ameaças à paz e segurança internacionais. A atuação renovada do CS procurava ir além da concepção interestatal de segurança coletiva, considerando ameaças e violações aos direitos humanos, guerras civis e outras calamidades como questões de segurança e dentro da sua esfera de atuação. Porém a expansão das atribuições levantou dúvidas:

Mas será que o Conselho não exagerou um pouco ao declarar, em um momento eufórico, que problemas de natureza ecológica, social ou econômica podem também dizer respeito à manutenção da paz e segurança internacionais? Seria na realidade uma declaração tipo *carte blanche* de poderes ilimitados?¹⁰⁸ (KOSKENNIEMI, 1995, p. 326. Tradução livre.)

Sem dúvida, o “momento eufórico” imediatamente posterior ao final da Guerra Fria – além das ampliadas concepções de segurança

¹⁰⁸ But was the Council not stretching it a bit when it declared, at a euphoric moment, that problems of an ecological, social or economic kind may also concern the maintenance of international peace and security? Was it in fact making a *carte blanche* declaration of the limitlessness of its powers?

humana¹⁰⁹ promovidas dentro e fora da ONU – diversos Estados a esperar ações mais vigorosas por parte do CS, expectativa refletida em parte na atuação subsequente do Conselho.

Porém, a inabilidade de colocar em prática os poderes expandidos do CS é por demais evidente: Somália, Ruanda, Bósnia, Kosovo e Darfur, apenas para citar os casos mais conhecidos, demonstram que a expansão das atribuições não foi acompanhada por consenso sobre como efetivar os novos poderes; mais fundamental ainda, não houve consenso sobre a extensão das novas atribuições. A generalidade – grandemente ampliada por sua própria atuação – deixa grandes dúvidas sobre a possibilidade e a maneira de ação do CS. Mesmo com precedentes, não se pode afirmar se a atuação do CS seguirá qualquer padrão, caso haja algum padrão.

Até mesmo o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, instituído em 2004, reconheceu essas e outras falhas ao afirmar:

¹⁰⁹ Parte do pressuposto de que a segurança diz respeito aos indivíduos e à proteção aos direitos humanos individuais; A segurança humana envolve a proteção a certos grupos, como civis afetados por guerras, discriminação racial, direitos das mulheres, refugiados e deslocados internos, etc; estando intimamente ligada à atuação da ONU. Porém, ainda carece de qualquer precisão conceitual, metodológica ou de um corpo teórico coerente.

Logo se tornou evidente que as Nações Unidas haviam trocado os grilhões da Guerra Fria pela camisa de força da complacência dos Estados-Membros e da indiferença das grandes potências. Embora as Nações Unidas tenham dado a luz à noção de segurança humana, [a ONU] se revelou mal preparada para aplicá-la... Falhas para agir em face da limpeza étnica e do genocídio em Ruanda e na Bósnia erodiram o apoio internacional. Ao otimismo sucedeu o cinismo renovado sobre a vontade dos Estados-Membros para apoiar a Organização.¹¹⁰ (*UN High Level Report*, 2004, §13. Tradução livre)

Em resumo: um problema antigo prossegue agora com uma nova roupagem.

Além da competência grandemente ampliada e da incapacidade de operacionalizá-la, questão já evidente e exaustivamente debatida nos meios acadêmicos e políticos, outras questões igualmente debatidas foram resumidos por Koskenniemi (1995): *a*) papel dominante dos cinco [membros] permanentes, o sigilo dos procedimentos do Conselho e; *b*) da ausência do que poderia ser chamado de uma cultura jurídica no âmbito do Conselho. (KOSKENNIEMI, 1995, p. 325.)

Lowe et al. (2008) apresentam duas correntes opostas sobre as quais se concentram as críticas à atuação do CS.

De acordo com a primeira corrente, o CS de excedeu a autoridade conferida pela carta ao adotar, por exemplo, interpretações mais amplas sobre o que constitui uma ameaça à paz e segurança desde (principalmente) o final da Guerra Fria - envolvendo-se em conflitos intraestatais, a posse de armas de destruição em massa, e crises humanitárias - tem incentivado o intervencionismo excessivo. Dentro dessa corrente está o questionamento feito anteriormente por Koskenniemi (1995), sobre a extensão dos poderes do CS.

¹¹⁰ It quickly became apparent that the United Nations had exchanged the shackles of the cold war for the straitjacket of Member State complacency and great Power indifference. Although the United Nations gave birth to the notion of human security, it proved poorly equipped to provide it...Failures to act in the face of ethnic cleansing and genocide in Rwanda and Bosnia eroded international support. Optimism yielded to renewed cynicism about the willingness of Member States to support the Organization.

Já a corrente oposta sustenta que a autoridade do CS está sendo corroída pela atuação insuficiente. A atuação da ONU poderia ser resumida na conhecida expressão “*too little, too late*”.

O fracasso da ONU para montar uma presença suficiente para impedir o genocídio em Ruanda, a incapacidade de evitar massacre de civis na “área de segurança” de Srebrenica, na Bósnia, o impasse no CS em relação às ações sérvias no Kosovo, entre outros exemplos, levaram os críticos a investigar mecanismos alternativos e instituições para garantir a paz e a segurança. De acordo com este ponto de vista, mesmo em situações de crise humanitária em que o CS autorizou intervenções, o seu papel tem sido muito limitada, os resultados duvidosos. Dessa forma,

A proibição do emprego da força [que] tem sido cada vez mais contestada por especialistas, políticos e comentaristas que acreditam que os governos nacionais sistematicamente envolvidos em atos de homicídio, estupro e expulsão contra seus próprios cidadãos não deveriam ser protegidos de intervenção militar. (BYERS, 2005, p. 117)

Os partidários dessa segunda corrente afirmam ainda que muitas vezes são os Estados mais poderosos que, em última análise estabelecem os parâmetros e o controle da intervenção a ser feita pelo CS (LOWE et al. 2008, p. 53), o que, segundo Critchilow (2009), colocaria a atuação do CS sob injustificada pressão dos interesses divergentes dos membros principais; ou, ainda, a oposição de um membro permanente poderia travar a atuação do CS.

Finalmente, “a transnacionalização dos direitos humanos e da democracia tem oferecido aos atores [...] novas oportunidades legais e políticas.”¹¹¹ (HURREL, 2007, 150-1). Como esses direitos estariam transnacionalizados e a crescente “ambição normativa” internacional passou a encarar as ameaças aos direitos humanos como passível de sanção coletiva, pode-se observar a ação de atores – incluindo certos Estados - em prol da criação ou reconhecimento de possíveis alternativas jurídicas que visem contornar um eventual impasse no CS.

¹¹¹ The transnationalization of human rights and democracy has provided...actors with new political and legal opportunities to pursue their interests.

Assim, novas alternativas jurídicas seriam necessárias para evitar que a sociedade internacional fique paralisada por um eventual impasse ou veto no CS. Duas das principais novas alternativas são o direito à intervenção humanitária unilateral e a RdP, que serão objeto de estudo deste capítulo.

4.2. ANÁLISE DA (I)LEGALIDADE DA INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA UNILATERAL COMO NORMA ESPECIAL DIVERGENTE DA NORMA GERAL

No primeiro capítulo foi apresentado um panorama da intervenção humanitária unilateral, bem como os principais argumentos em defesa e contra a existência de tal direito. Assim, o presente item tratará de considerar as eventuais relações entre o suposto direito de intervenção humanitária unilateral e a atual regulação do uso da força.

No caso do problema apresentado, a eventual norma seria um direito à intervenção humanitária unilateral, a norma geral – a Carta e a prática institucional da ONU - e as propriedades especiais que justificariam a emergência de tal regra estariam relacionadas à necessidade de proteção efetiva a direitos humanos individuais com status de *jus cogens* ante a incapacidade da norma geral, também possuidora de tal *status*, capaz de prover eficazmente uma proteção jurídica e operacional a esses direitos.

A possibilidade do direito de intervenção humanitária unilateral aparecer como uma norma específica divergente da norma geral (princípio da não intervenção, Carta da ONU) surge no contexto do final da Guerra Fria, época em que se firmou

uma percepção importante de que o fim da Guerra Fria e a redução dos perigos do confronto nuclear aumentou a aceitabilidade de guerra e ampliou o alcance dos objetivos para os quais o poder militar poderia legalmente e legitimamente ser usado.¹¹² (HURRELL, 2007. 165. Tradução livre)

Critchlow (2009) afirma que há uma norma emergente no direito internacional consuetudinário que permite intervenções unilaterais para

¹¹² there is an important sense in which the end of the Cold War and the reduction in the dangers of nuclear confrontation increased the acceptability of war and broadened the range of goals for which military power could legally and legitimately be used

por fim a violações graves – notadamente o crime de genocídio – na hipótese de inação do CS e aponta as bases legais dessa “norma emergente”:

Estes incluem o repetido fracasso da ONU para impedir atrocidades em grande escala e a inclinação de alguns Estados para participar de intervenção humanitária não autorizada pela ONU [...] e às vezes é justificado pela interpretação liberal da Carta das Nações Unidas e outras disposições de tratados. Outros desenvolvimentos importantes incluem a sentença da CIJ que a Convenção do Genocídio que obriga os Estados a empregar todos os meios razoavelmente disponíveis para evitar o genocídio.¹¹³ (Tradução livre)

As “repetidas falhas” mencionadas pelo autor dizem respeito principalmente à atuação do CS nos casos da Somália e Ruanda que, como visto no segundo capítulo desta dissertação, foram marcados pela ineficácia das medidas tomadas. O caso de Ruanda, ainda mais dramático em razão da magnitude do genocídio lá ocorrido, gerou um clamor ainda maior por meios efetivos de proteção contra violações graves. Porém, mais amplamente discutido no meio acadêmico é o caso da ação “ilegal, porém legítima” da OTAN no Kosovo, que não será analisado a seguir.

Justifica-se a análise do caso do Kosovo nesta parte da dissertação devido à incomum relevância dada ao caso por parte da academia, em especial acerca do suposto impacto causado pela ação da OTAN na criação de um direito de intervenção humanitária unilateral.

Assim, os itens a seguir tratarão dos dois aspectos mais polêmicos e relevantes para a dissertação em relação à eventual existência do direito de intervenção humanitária unilateral: o “precedente” criado pela ação ilegal da OTAN no Kosovo análise da intervenção da OTAN, do papel do CS e quais são os impactos

¹¹³ These include the repeated failure of the UN to prevent large-scale atrocities and the inclination of some states to engage in humanitarian intervention not authorized by the UN...and is sometimes justified by liberal interpretation of the UN Charter and other treaty provisions. Other important developments include the judgment of the International Court of Justice (ICJ) that the Genocide Convention requires states to employ all means reasonably available to prevent genocide.

verificáveis do caso na criação de uma nova norma. Num segundo momento será considerada a relação entre o eventual direito de intervenção humanitária unilateral e as normas com status de *jus cogens*.

4.2.1. A ação da OTAN no Kosovo e o suposto direito costumeiro de intervenção humanitária unilateral.

O *Kosovo Report* (2000) aponta as origens imediatas dos conflitos no Kosovo como decorrência da desintegração da Iugoslávia e da remoção do status de província autônoma de que gozava a região. Porém, a situação começou a deteriorar-se a partir da segunda metade da década de 1990, na medida em que os kosovares passaram a apoiar a resistência oferecida pelo Exército de Liberação do Kosovo (ELK) contra as medidas repressivas impostas pelo governo sérvio e contra a violência cometida pelas forças de segurança e paramilitares contra a população albanesa. (KOSOVO REPORT, 2000, págs. 50-4)

Apesar da pressão internacional para a resolução diplomática dos conflitos no Kosovo - em especial por parte dos Estados europeus - a escalada da violência prosseguiu em ambos os lados: as forças sérvias se utilizavam de forças policiais, militares e paramilitares para atacar vilarejos e opositores, enquanto o ELK e milícias rurais buscavam rechaçar os ataques. (KOSOVO REPORT, 2000, págs. 64-7).

Em vista da violência crescente na então província do Kosovo, o CS adotou inicialmente as Resoluções 1160 (1998) e 1199 (1998-A)

A atuação do CS sobre o Kosovo teve início no começo de 1998, quando, motivado pelas notificações da Alemanha, Itália e de quatro membros permanentes do CS (exceto a China), o Conselho adotou a Resolução 1160 sob a autoridade do Capítulo VII da Carta, que considerou os conflitos entre o Exército de Liberação do Kosovo (ELK) e as forças sérvias como uma ameaça à paz e segurança internacionais. A Resolução também conclamou o governo sérvio e as lideranças albanesas no Kosovo a encontrarem uma solução pacífica para a situação da província, além de requisitar a condenação de todos os atos terroristas praticados por organizações kosovares (CS 1998, §§1-2). Na mesma Resolução, o CS (1998) impôs um embargo de armas na região, na tentativa de evitar, ou ao menos refrear, a escalada da violência na região.

Com a continuidade dos conflitos, o CS (1998-A) adotou a Resolução 1199, no contexto do afluxo de aproximadamente 230,000 deslocados internos e 50,000 refugiados resultantes da escalada da violência cometida por forças sérvias. Em suas partes principais, a

Resolução exigiu a cessação das hostilidades entre as partes e exigiu que ambos os lados se valessem da negociação para uma solução pacífica da situação no Kosovo. Além disto, o CS (1999 e 1999-A) determinou o estabelecimento de uma missão de verificação para acompanhar os progressos feitos por ambos os lados para implementar as Resoluções 1160 e 1199.

Apesar da escalada da violência cometida na região, as partes em conflito, motivadas pela pressão internacional reuniram-se em Rambouillet, na França, em fevereiro de 1999. As ameaças de intervenção por parte da OTAN também influenciaram decisivamente nas negociações de Rambouillet (KOSOVO REPORT, 2000, 152), pois, de acordo com Byers (2005), “já embaraçados por não terem impedido as atrocidades cometidas na Bósnia-Herzegovina a OTAN advertiu que tais atos [de violência contra civis] não seriam mais tolerados”.

Todavia, ante o insucesso das negociações em andamento em Rambouillet e a persistência dos conflitos no Kosovo por ambos os lados a OTAN – sem autorização do CS – deu início à *Operation Allied Force* em março de 1999. A operação consistiu em uma campanha de bombardeios aéreos e navais contra as forças de segurança sérvias, bem como ataques aéreos contra instituições governamentais, comunicações, fábricas e estações de energia localizadas na Sérvia.

A intervenção da OTAN no Kosovo foi justificada nos seguintes termos pelo então secretário-geral Javier Solana:

Temos que acabar com a violência e pôr fim à catástrofe humanitária que está ocorrendo agora no Kosovo. Nós temos o dever moral de fazê-lo.¹¹⁴ (OTAN, 1999, §8. Tradução livre).

É interessante notar, porém, que o Kosovo Report (2000) adotou uma posição mais cética quanto aos motivos da OTAN; o relatório afirma que a crise no Kosovo desempenhou um papel secundário na intervenção da OTAN, determinando que as principais razões giraram principalmente em torno da manutenção da credibilidade das ameaças feitas pela OTAN, de evitar uma “nova Bósnia” e, finalmente, pelo “desejo de demonstrar que a comunidade internacional, sob a liderança dos EUA foi em geral sincera sobre sua determinação de prevenir e

¹¹⁴ We must stop the violence and bring an end to the humanitarian catastrophe now taking place in Kosovo. We have a moral duty to do so

punir padrões graves de abuso humano”¹¹⁵ (KOSOVO REPORT, 2000, 159. Tradução livre)

De qualquer maneira, ao final dos bombardeios o CS adotou a Resolução 1244 sob a autoridade do Capítulo VII, a qual estabeleceu a *United Nations Interim Administration in Kosovo* (UNMIK) e autorizou o estabelecimento de uma força multinacional de segurança, composta de Estados e organizações regionais relevantes (CS, 1999-A, §§5-7, §10). Nos moldes das administrações transitórias anteriores, a UNMIK suspendeu a soberania sérvia sobre a região e assumiu todos os aspectos da administração do território.

O mandato da UNMIK, estabelecido no parágrafo 11 da Resolução 1244 (1999-A), previu o estabelecimento de serviços básicos de administração do território por tempo indeterminado, o desenvolvimento das instituições democráticas, a proteção e promoção dos direitos humanos, cooperação com o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, entre outra medidas de implementação do império da lei.

Já à força multinacional, denominada *Kosovo Force* (KFOR), coube basicamente, o desarmamento do KLA, verificação da cessação das hostilidades, manutenção da paz e da ordem, auxiliar no retorno de refugiados e deslocados e retirada de minas colocadas pelas forças sérvias (CS, 1999-A, §9)

A ação da OTAN no Kosovo possui uma importância incomum por ter representando a oportunidade na qual uma ação militar com objetivos explicitamente humanitários (proteger as populações albanesas no Kosovo) ocorreu sem autorização da ONU. A excepcionalidade do caso, juntamente com a reação na melhor das hipóteses mista da sociedade internacional contribuem para a polêmica em torno do caso do Kosovo (BYERS, CHESTERMAN, in: HOLZGREFFE, KEOHANE, 2004, p. 184). Não obstante o amplo (e previsível) apoio dos membros da OTAN aos bombardeios, diversos Estados adotaram posições contrárias à intervenção unilateral. A título de exemplo, o Grupo dos 77 (1999), que compreende 133 Estados mais a China, adotou a mesma

¹¹⁵ desire to demonstrate that the international community under us leadership was generally sincere about its resolve to prevent and punish severe patterns of human abuse

declaração em duas oportunidades diferentes¹¹⁶, afirmando: “Nós rejeitamos o chamado ‘direito’ de intervenção humanitária, que não tem base legal na Carta das Nações Unidas ou nos princípios gerais do direito internacional.”¹¹⁷ (Tradução livre).

Apesar de a Declaração do Grupo dos 77 rejeitar a intervenção humanitária como norma de direito internacional, a proximidade da manifestação em relação à ação da OTAN levam a crer que o Grupo dos 77 tinha em mente a rejeição à intervenção humanitária unilateral, tendo especificamente em mente os bombardeios da OTAN no Kosovo.

O *Kosovo Report* (2000), em uma passagem notória, sintetizou as consequências do caso do Kosovo:

A Comissão conclui que a intervenção militar da OTAN foi ilegal, porém legítima. Ilegal porque não recebeu a aprovação prévia do Conselho de Segurança das Nações Unidas. No entanto, a Comissão considera que a intervenção foi justificada porque todas as vias diplomáticas haviam sido esgotadas e porque a intervenção teve por consequência libertar a maioria da população do Kosovo de um longo período de opressão sob dominação sérvia.¹¹⁸ (Tradução livre)

É importante ressaltar que a afirmação de que “todas as vias diplomáticas haviam sido esgotadas...” é, na melhor das hipóteses, duvidosa, pois os bombardeios da OTAN se iniciaram *durante* as negociações em Ramboulliet

¹¹⁶ Ministerial Declaration, §69. Disponível em: <http://www.g77.org/doc/Decl1999.html>.

A Declaração da Cúpula do Sul, realizada em 2000, em seu parágrafo 54 contém declaração similar e encontra-se disponível no link: http://www.g77.org/summit/Declaration_G77Summit.htm

¹¹⁷ We reject the so-called ‘right’ of humanitarian intervention, which has no legal basis in the United Nations Charter or in the general principles of international law

¹¹⁸ The Commission concludes that the NATO military intervention was illegal but legitimate. It was illegal because it did not receive prior approval from the United Nations Security Council. However, the Commission considers that the intervention was justified because all diplomatic avenues had been exhausted and because the intervention had the effect of liberating the majority population of Kosovo from a long period of oppression under Serbian rule

Segundo Hilpod (2009) o caso do Kosovo levanta a questão de quais medidas devem ser tomadas no caso de “travamento” o CS e como justificá-las legalmente. O autor lembra que durante e após os bombardeios, diversas tentativas foram empreendidas de modo encontrar uma justificação legal para esta intervenção dentro ou fora da atual regulação do uso da força. Sobre as justificativas, Hilpod afirma (2009):

Em parte, as respectivas posições foram baseadas em argumentações de lei moral ou natural e não pode, portanto, ser avaliada do ponto de vista do direito positivo. Outros, no entanto, identificaram elementos de uma regra direito consuetudinário que poderia - possivelmente - permitir os futuros atos de intervenção humanitária como uma opção extrema.¹¹⁹ (Tradução livre)

Byers e Chesterman (2004) entendem que o caso do Kosovo visa diluir o termo “intervenção humanitária”, de modo a afastar a análise legal do debate relacionado ao uso da força de duas formas principais. Em primeiro lugar, não parece factível a elaboração de critérios que visem passar por cima do papel do CS como único órgão com a atribuição para autorizar o uso da força. Desta maneira, afirmam que elaboração de tais critérios, “É extremamente improvável que os critérios viáveis para um direito de intervenção humanitária, sem autorização do Conselho de Segurança venha a ser desenvolvido para a satisfação de mais do que um punhado de Estados.”¹²⁰ (Tradução livre). Assim surge a questão: a quem serviria tal direito, além de alguns poucos Estados dotados de capacidade e disposição de utilizá-lo?

Em segundo lugar, os Byers e Chesterman (2004) lembram que um problema mais fundamental não gira em torno das alternativas legais nos casos em que o CS se encontre travado diante de uma crise

¹¹⁹ Partly, the respective positions were based on moral or natural law argumentations and cannot, therefore, be assessed from the standpoint of positive law. Others, however, identified elements of a customary law rule that could--possibly--allow in the future acts of humanitarian intervention as an *ultima ratio* option.

¹²⁰ It is extremely unlikely that workable criteria for a right of humanitarian intervention without Security Council authorization will ever be developed to the satisfaction of more than a handful of states.”

humanitária, mas sim da própria falta de disposição para agir em todas as crises. Como lembram os autores:

Os Estados não estão nem um pouco impacientes para intervir em apoio dos direitos humanos ao redor do globo, impedidos apenas por um Conselho de Segurança intransigente e pela ausência de critérios claros para intervir sem a sua autorização¹²¹ (Tradução livre).

O problema, então, seria a falta de disposição para agir. Além de perceberem este problema como fundamental na discussão, entendem que os debates a respeito da intervenção humanitária unilateral servem justamente para desviar o tratamento da questão pelo direito internacional, transpassando-o para os terrenos mais facilmente maleáveis do discurso político ou do “dever moral”.

Assim, cabe considerar quais os eventuais benefícios de se aceitar uma norma baseada em um precedente explícito.

Conforme tratado no primeiro capítulo desta dissertação, a existência de um padrão de violações pode indicar o cumprimento de algum elemento da norma violada, pois a norma violada não tratou especificamente do objeto da violação. Desta maneira, um padrão consistente e aceito de violações pode indicar a insuficiência da regulação geral e o surgimento de uma nova norma. Isto significa que, apesar de ocorrer padrões de violações, estas podem ser justificadas – e eventualmente legalizadas - em razão do cumprimento da própria regra geral “violada”.

Ora, seria o caso de afirmar a existência de um direito de intervenção humanitária unilateral baseado em uma única exceção explícita no quadro de mais de meio século de não intervenção por motivos humanitários fora da ONU?

Como ressalta Hilpod (2009), se a opção de considerar a ação da OTAN como indicativo da existência de uma norma costumeira de intervenção humanitária unilateral, por que os próprios intervenientes se valeram de argumentos extra legais, legítima defesa, autorização da ONU ou de “dever moral” para justificar as suas ações? Hilpod (2009) lembra ainda que “se as reações dos membros da Comunidade de Estados após a intervenção de Kosovo forem levadas em consideração,

¹²¹ States are not champing at the bit to intervene in support of human rights around the globe, prevented only by an intransigent Security Council and the absence of clear criteria to intervene without its authority.

difícilmente qualquer indício pode ser encontrado de uma *opinio juris* emergente neste sentido.”¹²² (Tradução livre).

A tentativa de escapar da análise jurídica com a invocação de argumentos morais, pois já em 1986 a Corte Internacional de Justiça se manifestou de maneira inequívoca sobre a relação entre violação e eventual manutenção ou modificação de uma norma costumeira¹²³:

A Corte não considera que, para uma regra a ser estabelecida como costumeira, a prática deve ser feita em conformidade absolutamente rigorosa com a regra. Para deduzir a existência de normas consuetudinárias, a Corte considera suficiente que a conduta dos Estados deva, em geral, ser coerente com tais regras e que os casos de conduta incompatível do Estado com uma determinada regra geralmente deve ter sido tratado como violação de essa regra, não como indicações do reconhecimento de uma nova regra.¹²⁴ (CIJ, 1986, §186. Tradução livre.)

A posição declarada pela Corte acaba refletindo o consenso generalizado entre os Estados e a academia que a proibição do uso da força, norma costumeira positivada no Artigo 2(4), assim como o fato das eventuais violações não retiraram o caráter normativo e obrigatório da norma. Esta foi a conclusão feita pela CIJ, ao afirmar:

¹²² If the reactions by the members of the Community of States following the Kosovo intervention are taken into consideration, hardly any hint can be found for an emerging *opinio juris* in this sense.

¹²³ Não custa ressaltar novamente que o princípio da não intervenção também é uma norma costumeira, além de encontrar-se positivada na Carta da ONU, em especial no art. 2(4).

¹²⁴ The Court does not consider that, for a rule to be established as customary, the corresponding practice must be in absolutely rigorous conformity with the rule. In order to deduce the existence of customary rules, the Court deems it sufficient that the conduct of States should, in general, be consistent with such rules, and that instances of State conduct inconsistent with a given rule should generally have been treated as breaches of that rule, not as indications of the recognition of a new rule.

Se um Estado age de uma maneira a princípio incompatível com uma regra reconhecida, mas defende a sua conduta, apelando para exceções ou justificativas contidas dentro da própria regra, então se o comportamento do Estado é ou não de fato justificável com base nisso, o significado dessa atitude é confirmar a regra ao invés de enfraquecê-la.¹²⁵ (CIJ, 1986, §186, *in fine*. Tradução livre.)

Vê-se, portanto uma posição sedimentada acerca da não intervenção e das consequências da violação do Kosovo: ao invés de construir ou indicar a emergência de uma nova norma, a ação “ilegal, porém legítima” reafirmou a normativa existente.

Ainda assim, caso seja possível defender a existência de uma nova norma baseada em um caso amplamente considerado como ilegal, resta considerar como tal norma se relacionaria com outras normas ou conjuntos normativos de diferentes hierarquias. Portanto, o item a seguir tratará da relação entre um eventual direito de intervenção humanitária unilateral e a categoria normativa *jus cogens*.

4.2.2. A intervenção humanitária unilateral e *jus cogens*

Conforme ressaltado no item 2.2 desta dissertação, a ILC (2006) aponta as seguintes normas detentoras do status de *jus cogens*: *a*) a proibição do uso agressivo da força, também considerado pela CIJ (1986); *b*) o direito de legítima defesa, *c*) a proibição do genocídio; *d*) a proibição da tortura; *e*) crimes contra a humanidade, exemplos também considerados por Brownlie (2003). Estas normas não foram escolhidas ao acaso, pois “existe atualmente um certo número de pronunciamentos de vários órgãos judiciais e diplomáticos que dão uma ideia do que pode ser considerado como possuidora da característica de *jus cogens*”¹²⁶ (ILC, 2006, §374. Tradução livre).

¹²⁵ If a State acts in a way prima facie incompatible with a recognized rule, but defends its conduct by appealing to exceptions or justifications contained within the rule itself, then whether or not the State's conduct is in fact justifiable on that basis, the significance of that attitude is to confirm rather than to weaken the rule

¹²⁶ There are today a number of pronouncements from various judicial or diplomatic organs that give an idea of what might count as *jus cogens* norms.

Considerando que o direito de intervenção humanitária unilateral não pode ser considerado como *jus cogens*, ainda é possível argumentar que a intervenção humanitária unilateral é uma forma de “efetivar” a proibição do genocídio, que é amplamente considerada como detentora do status de *jus cogens* com a ILC com o artigo 1º da Convenção do Genocídio (1948/1951):

As partes contratantes confirmam que o genocídio, quer cometido em tempo de paz, quer em tempo de guerra, é um crime contra o Direito Internacional, o qual elas se comprometem a prevenir e a punir.

Ora, se se argumenta que a intervenção humanitária unilateral pode ser empreendida, chega-se a um choque normativo e a uma incoerência no raciocínio relacionado à utilização da intervenção humanitária unilateral para evitar ou impedir violações graves aos direitos humanos, notadamente o genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

O choque normativo é simples de perceber, porém de resolução ainda desconhecida: trata-se da contraposição entre a proibição do uso agressivo da força e das normas que proíbem o genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, conforme ilustrado no primeiro capítulo.

Nesse caso qual norma deve prevalecer? a proibição do uso agressivo da força ou a proibição do genocídio? A resposta deve necessariamente passar por uma hierarquização entre as normas com status de *jus cogens*; então aparece a questão subsidiária de quais critérios valorativos serão adotados para justificar a escolha. E, supondo que haja consenso sobre tais critérios, resta saber estes seriam aplicáveis apenas na relação entre o uso da força e direitos humanos ou seria extensível a quaisquer outros eventuais conflitos entre *jus cogens*.

Nota-se que é necessário o estabelecimento de uma série de premissas, porém deve-se lembrar de que a premissa fundamental, qual seja, “quais normas possuem o status de *jus cogens*?”. Novamente invocando a discussão estabelecida no primeiro capítulo, chegou-se a um consenso relacionado à categoria *jus cogens*, porém não se concorda sobre quais normas possuem tal status.

Por fim, deve ser ressaltado que o fato de a proibição do genocídio, da tortura e crimes contra a humanidade serem geralmente classificadas como *jus cogens*, isto não leva necessariamente a concluir

que a intervenção humanitária unilateral seja um instrumento viável para assegurar o cumprimento dessas normas, por mais “legítimo” que tenha sido o precedente único do Kosovo, em 1999, ou por mais que seja necessário garantir a aplicação dessas normas. Existe um hiato entre a violação das normas que proíbem o genocídio, tortura e crimes contra a humanidade e a utilização da força fora da normativa existente com o objetivo de por fim a tais crimes. E, até o presente momento, o suposto direito de intervenção humanitária unilateral não preencheu este hiato.

Já a incoerência no raciocínio também é de fácil percepção e pode ser desdobrada em pelo menos dois aspectos: **a)** um eventual “direito a intervenção humanitária unilateral” ou “direito de intervir” um foca na *possibilidade* de intervir e nas prerrogativas dos intervenientes – caso estes possuam a capacidade e o interesse de intervir – ao invés de concentrar nas necessidades dos beneficiários em potencial de tais ações; **b)** ao limitar-se a intervenção militar, os discursos poderiam não contemplar a necessidade do empreendimento de esforços preventivos e reconstrução *post bellum*, ambos supostamente negligenciados na prática dos Estados.

Um suposto direito à intervenção unilateral seria invalidado por uma norma hierarquicamente superior da proscricção do uso da força. Portanto as únicas maneiras na quais poderia “sobreviver” como norma jurídica seria se, de alguma maneira, adquirisse tal status – o que não ocorreu – ou que não fosse considerada conflitante com qualquer norma superior.

Apesar de já ter sido ressaltando anteriormente que, do ponto de vista legal, não há hierarquia entre normas com status de *jus cogens*, percebe-se uma prática que tende a privilegiar a não intervenção e a soberania estatais em detrimento das possibilidades de aplicação das normas de direitos humanos (WALLING, 2008, p. 370), com ou sem status de *jus cogens*.

O confronto entre os direitos humanos e a não intervenção e as normas da Carta, além dos debates sobre o uso ilegal da força no caso do Kosovo indicam que, em caso de confronto direto entre tais normas, a não intervenção e as normas da Carta prevalecerão. Confirmam-se os casos da Bósnia- Herzegovina, Ruanda e Kosovo.

As normas de direitos humanos triunfaram na Bósnia-Herzegovina, porque sua aplicação aparece como complementar à soberania do Estado e aplicada no contexto de uma violação da não intervenção cometida pela Sérvia. Como a Bósnia-Herzegovina já fazia parte da ONU, a promoção dos direitos humanos para proteger a sua população e as concepções tradicionais de soberania e não intervenção

não estavam em conflito. No caso de Ruanda, onde a intervenção humanitária teria colocado as normas de direitos humanos e as normas de soberania e não intervenção em conflito direto, a sociedade internacional não interviu até que a escalada do genocídio impelisse um Estado (França) a oferecer tropas para conter as fases finais do genocídio. No caso do Kosovo, a falta de consenso entre os membros permanentes do CS levou à ação “ilegal, porém legítima” da OTAN, ação esta que foi duramente criticada pela maioria dos Estados.

De qualquer maneira, crises como as ocorridas na Bósnia, Ruanda e Kosovo provocaram uma crise dentro e fora da ONU, que culminou em uma chamada pelo SG para os Estados encontrassem maneiras de conciliar os princípios da soberania, não intervenção e direitos humanos. (WALLING, 2008 p. 371)

É necessário, portanto, que haja uma nova norma, uma que não confronte diretamente com a não intervenção e a concepção vestifaliana de soberania de uma sociedade internacional ainda marcadamente pluralista (HURRELL, 2007, 25-9). É necessária uma norma que, ao invés de se afastar radicalmente e confrontar com a normativa existente, se apresente como um complemento à norma geral. Aqui aparece a Responsabilidade de Proteger.

4.3. A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER NAS NAÇÕES UNIDAS

As primeiras menções explícitas à RdP no âmbito da ONU estão nas Resoluções da AG que aprovaram uma série de relatórios elaborados por painéis especializados (como o Painel de Alto Nível de 2004), pela Cúpula Mundial de 2005 ou pelos SGs Kofi Annan e Ban Ki-Moon.

Assim, a análise proposta no presente item começará com o reconhecimento da RdP como norma emergente pela *UN High Level Report on Threats Challenges and Change (UN High Level Report)*, de 2004, que afirma:

Há um reconhecimento crescente de que a questão não é o “direito de intervir” em qualquer Estado, mas a “responsabilidade de proteger” de cada Estado, quando se trata de pessoas que sofrem de catástrofes evitáveis - assassinatos em massa e estupros, a limpeza étnica por expulsão forçada e terror, e inanição deliberada e exposição à doença.¹²⁷ (UN HIGH LEVEL REPORT, 2004, §201. Tradução livre)

Até aí o relatório do Painel de Alto Nível concorda com a concepção original trazida pela ICISS. Porém, ao contrário da ICISS – e de forma mais lacônica – o Painel de Alto Nível enfatiza a responsabilidade primordial dos Estados para proteger os próprios cidadãos das catástrofes evitáveis referidas no parágrafo 201 e, no reconhecimento do papel do CS na implementação da RdP e na grande ênfase a ser dada em medidas “como mediação e outras ferramentas e proteção de pessoas através de medidas como o envio de ajuda humanitária, de direitos humanos e missões policiais”¹²⁸ para combater a violência intraestatal (UN HIGH LEVEL REPORT, 2004, §§202-3. Tradução livre).

No contexto desse “reconhecimento crescente” da RdP, o Painel de Alto Nível de 2004 afirmou de maneira inequívoca: “*Apoiamos a norma emergente que há uma responsabilidade coletiva internacional para proteger, exercíveis pelo Conselho de Segurança autorizando a intervenção militar como último recurso.*”¹²⁹, nas mesmas hipóteses aventadas pela ICISS.(UN HIGH LEVEL REPORT, 2004, §203. Grifo do autor, tradução livre).

Portanto, o Painel de alto nível e recomendou a adoção pelos Estados de uma “responsabilidade de proteger” em casos de desastre humanitário e crises evitáveis, com a ressalva essencial de que a RdP

¹²⁷ There is a growing recognition that the issue is not the “right to intervene” of any State, but the “responsibility to protect” of every State when it comes to people suffering from avoidable catastrophe - mass murder and rape, ethnic cleansing by forcible expulsion and terror, and deliberate starvation and exposure to disease.

¹²⁸ ...mediation and other tools and the protection of people through such measures as the dispatch of humanitarian, human rights and police missions.

¹²⁹ *We endorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort...*

deveria ser exercida pelo ou com a autorização do CS. A recomendação foi aceita pela *World Summit* de 2005, em seu documento final:

A comunidade internacional, através das Nações Unidas, tem também a responsabilidade de usar diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos apropriados, de acordo com os capítulos VI e VII da Carta, para ajudar a proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Neste contexto, estamos preparados para tomar uma ação coletiva, de forma oportuna e decisiva, através do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta, incluindo o capítulo VII, caso a caso, e em cooperação com as organizações regionais, se apropriado, caso os meios pacíficos se mostrem inadequados e as autoridades nacionais falhem manifestamente em proteger as suas populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.¹³⁰ (WORLD SUMMIT OUTCOME, 2005, §139. Tradução livre).

No mesmo parágrafo, a *World Summit* (2005) afirma ainda a intenção de auxiliar os Estados que assim necessitem na construção de condições que os permitam proteger suas populações do genocídio e limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

Percebe-se imediatamente duas maneiras principais em que os parágrafos acima enfraquecem as formulações originais da RdP.

Em primeiro lugar, considerando que o relatório ICISS sugere que a responsabilidade de proteger os cidadãos seria transferida para a comunidade internacional caso um Estado tenha se mostrado “incapaz

¹³⁰ The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.

ou sem interesse” para agir, a *World Summit Outcome* substituiu esta concepção com critério mais restrito de “fracasso manifesto”. Além disso, a articulação do parágrafo 139 da responsabilidade de proteger é precedido pelo parágrafo 138, que declara que os Estados soberanos individuais ainda têm a responsabilidade primária de proteger a sua população de atrocidades como crimes de guerra e contra a humanidade, genocídio ou de limpeza étnica.

Em segundo lugar, enquanto a ICISS defendeu a responsabilidade coletiva por parte da “comunidade internacional” para responder a violações “que choquem genuinamente a consciência da humanidade” ou que apresentem tal perigo claro e presente para a segurança internacional, que requeiram uma intervenção militar coerciva,¹³¹ (ICISS Report, 2001, §4.13. Tradução livre), o *World Summit Outcome* coloca a responsabilidade nas mãos do CS, agindo nos termos do Capítulo VII. A ideia de uma RdP da ONU se afasta da ousadia do relatório da ICISS, ou seja, em relação à sugestão da ICISS de considerar alternativas na hipótese de não se alcançar um consenso no âmbito do CS sobre uma eventual ação militar para enfrentar crises humanitárias.

Nota-se, portanto, que o apoio à RdP como norma emergente no *High Level Report* de 2004 e o consenso forjado no *World Summit Outcome* de 2005 para receber a RdP ocorreram à custa da diluição do discurso vanguardista da ICISS, ao enfatizar a ação nacional para implementar a RdP e ao atribuir à sociedade internacional um papel subsidiário, sempre em conformidade com a atual normativa e com a atuação do CS. De qualquer maneira, “o endosso unânime da R2P pelos líderes mundiais em 2005 foi histórico, pois refletiu os propósitos fundamentais da ONU e respondeu a um desafio crítico do século XXI.”¹³² (THAKUR, 2012, p. 2. Tradução livre)

Considerando o consenso alcançado em 2005, a AG aprovou em 2009 a Resolução A/63/677, que adotou o relatório “*Implementing the Responsibility to Protect*”, cujo objetivo declarado é operacionalizar a RdP no âmbito da ONU. Até então havia somente o consenso de que a RdP possuía o status de norma emergente e que medidas eram

¹³¹ cases of violence which so genuinely “shock the conscience of mankind,” or which present such a clear and present danger to international security, that they require coercive military intervention.

¹³² the unanimous endorsement of R2P by world leaders in 2005 was historic, for it spoke to the fundamental purposes of the UN and responded to a critical challenge of the 21st century

necessárias no âmbito da ONU para efetivar o consenso. Desta maneira, o relatório colheu as contribuições pertinentes do trabalho da ICISS, e combinou com o consenso firmado em 2005, resultando na apresentação de uma “abordagem para a responsabilidade de proteger...simultaneamente estreita e profunda”¹³³ (*Implementing the R2P*, 2009, §10. Tradução livre).

Como ressalta o próprio relatório, “a tarefa a seguir não é reinterpretar ou renegociar as conclusões da Cúpula Mundial, mas encontrar maneiras de implementar suas decisões de uma forma totalmente fiel e consistente.”¹³⁴ (Tradução livre). Isto significa reafirmar que a operacionalização da RdP, nos termos desse relatório, somente poderá ser empreendida em estrita conformidade com os Propósitos e Princípios da Carta. Assim, “a responsabilidade de proteger não altera, na verdade, reforça, as obrigações legais dos Estados-Membros de abster-se do uso da força, salvo em conformidade com a Carta”¹³⁵. (*Implementing the R2P*, 2009, §§2-10. Tradução livre)

O relatório “*Implementing the R2P*” divide a RdP em três pilares igualmente importantes: **a)** As responsabilidades de proteção do Estado; **b)** assistência internacional e capacitação e; **c)** resposta e oportuna e decisiva. O objetivo do primeiro pilar é promover o que o relatório chama de “soberania responsável”, que consiste primordialmente na gestão e tolerância à diversidade dentro dos Estados, à garantia e a proteção contra a discriminação. Para alcançar esses objetivos, o Estado deverá construir ou reforçar instituições e práticas que buscam lidar com as tensões sociais no seio do Estado.

O primeiro pilar discorre sobre as maneiras pelas quais os Estados podem e devem operacionalizar a RdP em seus respectivos territórios: desde a iniciativa dos Estados em cooperar com o Conselho de Direitos Humanos e outros órgãos da ONU, à ratificação de tratados que visem proteger a população civil, em especial os grupos mais vulneráveis, passando pela cooperação com o TPI e outros tribunais internacionais.

¹³³ Our approach to the responsibility to protect should therefore be both narrow and deep;

¹³⁴ the task ahead is not to reinterpret or renegotiate the conclusions of the World Summit but to find ways of implementing its decisions in a fully faithful and consistent manner.

¹³⁵ the responsibility to protect does not alter, indeed it reinforces, the legal obligations of Member States to refrain from the use of force except in conformity with the Charter

Deste modo, os Estados além de criar ou consolidar mecanismos de proteção no âmbito interno, também fortaleceriam o direito internacional existente, contido em tratados ou no direito costumeiro (IMPLEMENTING THE R2P, 2009, §§15-9).

O segundo pilar se concentra na promoção de medidas preventivas e não coercitivas a serem adotadas via cooperação entre Estados ou entre Estados e demais atores internacionais, no sentido de auxiliar os Estados na implementação da RdP dentro de seus territórios; o segundo pilar exige que tanto as lideranças nacionais como os membros da sociedade internacional estejam dispostos a promover a RdP dentro dos Estados.

O relatório aponta diversas maneiras mediante as quais a assistência e cooperação internacionais podem assistir na implementação da RdP em Estados. São medidas que variam desde o monitoramento de potenciais violações, o exercício de bons ofícios pelo SG ou terceiro Estado até medidas de assistência militar para treinar ou ajudar na luta contra grupos armados (IMPLEMENTING THE R2P, 2009, §§28-9).

Mais do que sublinhar a cooperação interestatal, o relatório *Implementing the R2P* (2009) também destaca a importância da cooperação regional e sub-regional, pois o conhecimento das condições locais poderá auxiliar de maneira decisiva a adaptação e implementação da RdP na região em questão.

Percebe-se que, implicitamente, o segundo pilar consiste em fornecer o apoio internacional, com o consentimento estatal, para auxiliar na implementação da RdP prevista no primeiro pilar do relatório.

Na hipótese de as medidas contidas nos dois pilares se mostrarem insuficientes, ou, ainda, caso os governos não se mostrem dispostos ou falhem manifestamente na prevenção ou combate às violações graves descritas anteriormente, ainda há o recurso ao terceiro pilar, que prevê a adoção de medidas coletivas amparadas nos Capítulos VI e VII da Carta caso: (a) “caso os meios pacíficos se revelem inadequados” e na hipótese de “as autoridades nacionais falharem manifestamente em proteger suas populações”¹³⁶ (IMPLEMENTING THE R2P, 2009, §49. Tradução livre) nos casos de genocídio, limpeza étnica, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. O relatório trata de tal questão da seguinte maneira:

¹³⁶ (a) “should peaceful means be inadequate”, and (b) “national authorities are manifestly failing to protect their populations”

Quando um Estado se recusa a aceitar [ações] internacionais de prevenção, assistência e proteção, comete crimes e violações flagrantes relacionados com a responsabilidade de proteger e não responde a medidas coercivas menos severas, está, com efeito, desafiando a comunidade internacional a cumprir com suas responsabilidades sob o parágrafo 139 do *World Summit Outcome*. Tais medidas coletivas poderão ser autorizadas pelo Conselho de Segurança nos termos dos artigos 41 e 42 da Carta, pela Assembleia Geral, sob o procedimento [contido na] “Unidos pela Paz” ou por acordos regionais ou sub-regionais nos termos do artigo 53, com a autorização prévia do Conselho de Segurança.¹³⁷ (IMPLEMENTING THE R2P, 2009, §56. Tradução livre.)

É interessante notar aqui que o próprio relatório (e Resolução da AG) apresenta a “*Uniting for Peace*” como um instrumento para implementação de medidas baseadas no terceiro pilar. Neste caso, porém, toma o cuidado de apresentar o procedimento da Resolução 377/V como não vinculante do ponto de vista legal, como ocorre em relação a todas as Resoluções adotadas pela AG.

Como já estabelecido nos relatórios anteriores, mesmo na parte que trata das medidas robustas contidas no terceiro pilar, o relatório enfatiza constantemente a adoção de medidas não coercitivas e/ou não violentas. Dedicou-se atenção considerável a tais medidas na parte do relatório que trata do terceiro pilar (IMPLEMENTING THE R2P, 2009, §§50-61).

Ao tratar da adoção de medidas que envolvem a utilização da força, o relatório trata de ressaltar que tais medidas são extremas e

¹³⁷ When a State refuses to accept international prevention and protection assistance, commits egregious crimes and violations relating to the responsibility to protect and fails to respond to less coercive measures, it is, in effect, challenging the international community to live up to its own responsibilities under paragraph 139 of the Summit Outcome. Such collective measures could be authorized by the Security Council under Articles 41 or 42 of the Charter, by the General Assembly under the “Uniting for peace” procedure or by regional or subregional arrangements under Article 53, with the prior authorization of the Security Council.

somente serão consideradas caso todas as outras medidas falhem ou se mostrem inadequadas para lidar com a urgência da crise humanitária.

Dentre as medidas militares consideradas pelo CS estão o estabelecimento de forças de reação rápida, doutrina e procedimentos para o desdobramento de tropas autorizadas pela ONU ou subordinadas a uma missão de paz.

Por fim, o relatório “*R2P: Timely and Decisive Response*” (*Timely Response*), adotado pela Resolução A/66/874 em 2012, no espírito da abordagem “estrita e profunda” estabelecida no “*Implementing the R2P*”, procura enfatizar as medidas a serem tomadas com base no terceiro pilar.

Mesmo focando no detalhamento, tomou-se o cuidado de ressaltar em diferentes partes do relatório que o objetivo principal do terceiro pilar consiste em auxiliar os Estados a cumprirem com a sua responsabilidade primordial de proteger, pois “não é o papel das Nações Unidas para substituir o Estado no cumprimento dessas responsabilidades^{138,}” (tradução livre). O relatório então aponta que:

O objetivo da ação sob o terceiro pilar é ajudar a estabelecer as bases para o Estado assegurar a sua responsabilidade e para ajudar ou persuadir as autoridades nacionais a cumprir suas responsabilidades com as suas populações no âmbito das obrigações legais estabelecidas expressas sob o primeiro pilar.¹³⁹ (R2P: TIMELY AND DECISIVE RESPONSE, 2012, §14. Tradução livre)

O relatório (2012) defende que as estratégias para adoção de medidas com base no terceiro pilar da RdP devem levar em conta cinco aspectos principais: *a*) a especificidade de cada caso; *b*) as diferentes percepções sobre um caso e a sua resolução; interação entre os três pilares; *c*) integração e equilíbrio entre prevenção e reação e; *d*) atuação conjunta entre a ONU e organizações regionais, sub-regionais e atores locais.

¹³⁸ It is not the role of the United Nations to replace the State in meeting those responsibilities.

¹³⁹ The purpose of action under pillar three is to help lay the foundation for the State to reassure its responsibility and for assisting or persuading national authorities to meet their responsibilities to their populations under the well-established legal obligations expressed under pillar one.

Com estes aspectos em mente, as estratégias oferecidas no relatório vão desde medidas amparadas no Capítulo VI¹⁴⁰ da Carta, como negociação, inquérito, mediação, *fact finding missions*, até sanções adotadas sob a autoridade do Capítulo VII: tais sanções envolveriam a adoção de “sanções direcionadas” – como o congelamento de ativos e bens de determinadas pessoas ou instituições, proibição de viagens – suspensão de crédito e auxílios internacionais, imposição de embargos, de maneira a forçar o Estado a cumprir com a sua responsabilidade primordial de proteger (R2P: TIMELY AND DECISIVE RESPONSE, 2012. §§29-31).

Também sob a autoridade do Capítulo VII, como último recurso o CS pode autorizar o uso da força por parte de “coalizões de dispostos”, a criação de ZEAs ou, ainda, a possibilidade de utilizar missões de paz para implementar a RdP de maneira rápida e decisiva. É importante lembrar, como fez o relatório em seu parágrafo 16 que geralmente as missões de paz são implementadas com o consentimento do Estado e que as possibilidades de emprego de missões de paz são mais amplos que os quatro casos vez que “enquanto o trabalho das forças de paz pode contribuir para o alcance das metas RdP, os dois conceitos da responsabilidade de proteger e proteção de civis têm pré-requisitos e objetivos separados e distintos.”¹⁴¹ (R2P: TIMELY AND DECISIVE RESPONSE, 2012, §14. Tradução livre)

Em resumo, o relatório “*R2P: Timely and Decisive Response*” busca oferecer uma estratégia integrada de prevenção e de reação às eventuais omissões ou violações da RdP por parte dos Estados, na qual as parcerias com outros órgãos regionais é valorizada.

Como ressalta o relatório, as respostas deverão sempre levar em conta a realidade específica do caso, exigindo uma avaliação realista das ameaças e do potencial da sociedade internacional de responder às situações, sempre em conformidade com a Carta e com a atuação do CS.

Verifica-se nesses relatórios, todos adotados por Resoluções da AG: **a)** a progressiva aceitação e adequação pela própria ONU da RdP aos moldes já providos pela Carta e pelos princípios nela presentes e; **b)**

¹⁴⁰ O Capítulo VI da Carta trata da solução pacífica das controvérsias internacionais e como base legal para adoção de medidas não coercitivas pelo CS.

¹⁴¹ While the work of peacekeepers may contribute to the achievement of RtoP goals, the two concepts of the responsibility to protect and the protection of civilians have separate and distinct prerequisites and objectives

um indicativo de *opinio juris* favorável à RdP por parte dos Estados. Isto significa, nas palavras de Bellamy (2011) que,

Onde antes era um termo técnico empregado por um punhado de países, ativistas e acadêmicos de opiniões idênticas, mas vista com desconfiança por grande parte do resto do mundo, a RdP tornou-se um quadro comumente aceito de referência para prevenção e resposta a atrocidades em massa.¹⁴² (Tradução livre)

Estes são pontos de fundamental importância para a eventual consolidação da RdP na normativa que regula o uso da força e influenciaram a adoção do discurso da RdP pelo CS, conforme será visto a seguir.

4.3.1. A responsabilidade de proteger no Conselho de Segurança

No âmbito específico do CS, a primeira menção explícita da RdP ocorreu na adoção da Resolução 1674, em 2006, oportunidade na qual já em seu preâmbulo reafirma “que as partes de um conflito armado têm a responsabilidade primária de tomar todas as medidas possíveis para garantir a proteção dos civis afetados”¹⁴³ (Tradução livre) e “reafirma o disposto nos parágrafos 138 e 139 do 2005 *World Summit Outcome* sobre a responsabilidade de proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade”¹⁴⁴ (CS, 2006, preâmbulo; §4. Tradução livre).

A Resolução 1674, aponta uma série de medidas destinadas a operacionalizar a RdP pelo CS, desde ações de DDR ao apoio e/ou estabelecimento de tribunais internacionais ou híbridos para julgar acusados de crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

¹⁴² Where it was once a term of art employed by a handful of likeminded countries, activists and scholars, but regarded with suspicion by much of the rest of the world, RtoP has become a commonly accepted frame of reference for preventing and responding to mass atrocities

¹⁴³ Reaffirming that parties to armed conflict bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of affected civilians

¹⁴⁴ Reaffirms the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity

Também, com os parágrafos 138 e 139 do *World Summit Outcome* em mente, a Resolução 1674 também reafirma a responsabilidade primordial dos Estados de proteger a população civil. (CS, 2006, §§13-4). Apesar de ressaltar a responsabilidade específica dos Estados em proteger refugiados e deslocados internos, nota-se a influência das afirmações genéricas contidas no *High Level Report* e no *World Summit Outcome*.

Três anos depois, o CS aprovou a Resolução 1894, oportunidade na qual reafirmou a disposição de adotar respostas rápidas e decisivas nos casos de violência contra civis.

A partir das informações trazidas acima, serão abordados dois casos nos quais a força foi utilizada com base na RdP: a atuação do CS em relação às violações recentes cometidas na região de Darfur, Sudão, e a atuação do CS na Líbia.

No primeiro caso, a atuação do CS foi criticada em razão da lentidão e, principalmente, em virtude da insuficiência das ações adotadas; por sua vez, o caso da Líbia apresentou a primeira oportunidade na qual a utilização da força foi autorizada explicitamente com base na RdP.

4.3.1.1. A atuação do CS na região de Darfur, Sudão

O Sudão, “como muitos países na África pós-colonial, sofreu uma crise relativa à questão de saber se o país deveria manter a configuração colonial herdada ou redefinir suas fronteiras étnicas e geográficas”¹⁴⁵ (JOK, 2008, 238. Tradução livre). No contexto desse dilema, na qual a pressão externa influiu decisivamente na manutenção das fronteiras coloniais¹⁴⁶, pode ser traçada uma das principais origens

¹⁴⁵ ...like many countries in post-colonial Africa, has suffered from a crisis relating to the question of whether the country should maintain the colonial configuration it has inherited or redefine its ethnic and geographic frontiers.

¹⁴⁶ Jok aponta a influência egípcia, também uma potência colonial, como determinante na manutenção das fronteiras do Sudão, pelo menos até o período imediatamente posterior à independência. O autor entende que os interesses egípcios pressionaram a manutenção da unidade no Sudão principalmente devido ao interesse do Egito em assegurar a continuidade do abastecimento de água do Nilo. O Egito, de acordo com Jok, tinha interesse na manutenção de apenas um Estado na região de modo a não comprometer as negociações empreendidas com o governo sudanês sobre o abastecimento de água provinda do rio Nilo. Para mais informações sobre a influência egípcia e árabe nos

da violência recente no Sudão: a divisão regional entre um norte árabe e mulçumano e o sul, composto majoritariamente de tribos agrícolas negras.

Cumpra ressaltar que a simples divisão territorial em si não constitui o único elemento explicativo das crises, guerras e violações que acometem especialmente a parte sul do Sudão e o atual Sudão do Sul; as tensões étnicas e religiosas entre milícias árabes mulçumanas e negros cristãos animistas, a escravização destes por grupos árabes, a segregação econômica das províncias do sul do Sudão em relação às províncias setentrionais são apenas alguns dos elementos que interagem nos conflitos entre árabes e negros.

Tampouco é recente a violência região, remontando à época da independência; Jok (2008) entende que existe um *continuum* de violência entre o norte e o sul do Sudão e afirma:

A guerra Norte-Sul foi [...] o conflito mais devastador do mundo em curso. Grassando com diferentes graus de intensidade, mesmo antes da independência do país, em 1956, o conflito era agora também o mais longo conflito em andamento do mundo com um número de mortos estimado em mais de dois milhões, principalmente no sul.¹⁴⁷ (JOK, 2008, p. 244. Tradução livre)

Todavia, o conflito no Sudão não alarmou a sociedade internacional pelo menos até 2003, não obstante as eventuais escaladas da violência entre o governo sudanês, as milícias árabes apoiadas direta ou indiretamente pelo governo e os grupos rebeldes baseados no sul do Sudão, notadamente o *South Peoples Liberation Army/Movement* (SPLA/M) e o *Justice and Equality Movement* (JEM) nos anos anteriores a 2003.

Apesar de Jok (2008) adotar a posição de guerra constante entre norte e sul, outros autores não veem continuidade nas hostilidades, apesar de reconhecerem a presença constante dos motivos subjacentes, notadamente a discriminação étnica promovida pelo governo dominado

assuntos internos sudaneses, cf. JOK, Jok Madut. **Sudan**: race, religion, and violence, 2008, esp. págs. 115-56 e 238 e segs.

¹⁴⁷ The North-South war was...the world's most devastating ongoing conflict. Raging with varying degrees of intensity even before the country's independence in 1956, the conflict was now also the world's longest running conflict with an estimated death toll of over two million, mainly in the south.

pelos árabes, os saques, estupros e outras violações cometidas contras as populações do sul.

Bellamy (2005), Bellamy e Williams (2005), Jok (2008), Walling (2008) e Welsh (2008), apontam como marco inicial da atuação internacional e do CS em relação à região de Darfur os ataques empreendidos pela SPLA/M e, posteriormente, pelo JEM, contra alvos militares, supostamente em reação à marginalização política e econômica imposta à região pelo governo sudanês.

Em resposta aos ataques rebeldes, o governo mobilizou tropas e a força aérea, além de armar e oferecer apoio aos *janjaweed*¹⁴⁸. Os *janjaweed* foram responsáveis por “assassinatos, sequestros, expulsões forçadas, violência sexual sistemática e destruição deliberada das colheitas, gado e importantes centros culturais e religiosos”¹⁴⁹. (BELLAMY, WILLIAMS, 2005, p. 30. Tradução livre). Walling (2008) afirma ainda que os *janjaweed* deram início a uma campanha de limpeza étnica e deslocamentos forçados, bombardeando e saqueando vilarejos na região de Darfur.

Os ataques e a reação do governo significaram o enterro efetivo das negociações de paz em andamento. À medida que o conflito prosseguia, a União Africana (UA) procurou intermediar um novo acordo entre os envolvidos, resultando no *Humanitarian Ceasefire Agreement*¹⁵⁰. A UA também despachou uma missão de monitoramento do cessar-fogo acordado, a *African Union Mission in Sudan* (AMIS)

A atuação inicial do CS em relação ao Sudão ocorreu quando o Conselho aprovou a Resolução 1547, que saudou os esforços empreendidos pela UA (CS, 2004, preâmbulo e §6) e estabeleceu uma missão política especial, denominada, *United Nations Advance Mission in Sudan* (UNAMIS) para acompanhar as negociações entre as partes em conflito, para exercer um papel de aproximação entre as partes e, finalmente, para efetuar os levantamentos iniciais para o desdobramento de uma missão de paz na região (CS, 2004, §1).

¹⁴⁸ De acordo com Bellamy (2010) e Jok (2008), o termo Janjaweed abarca criminosos e milícias árabes apoiadas pelo governo. Jok (2008) traduz o termo *janjaweed* para “*devils on horseback*”, ou seja, “demônios à cavalo”.

¹⁴⁹ killings, abductions, forced expulsions, systematic sexual violence, and deliberate destruction of crops, livestock and important cultural and religious sites

¹⁵⁰ O acordo encontra-se disponível no link: <http://www.sd.undp.org/doc/CPA.pdf>. Acesso: 29 jan. 2013.

Porém, em vista da continuação das hostilidades, em especial das violações cometidas pelos *Janjaweed*, o CS aprovou a Resolução 1556, sob a autoridade do Capítulo VII.

Após apelar aos Estados que apoiem e reforcem a missão internacional de monitoramento liderada pela UA, o CS determinou que o SG enviasse relatórios mensais acerca dos compromissos assumidos pelo governo sudanês para desarmar as milícias *Janjaweed*, além de estabelecer a possibilidade de ações futuras contra o Sudão caso o governo não cumprisse com o compromisso de desarmar os *Janjaweed* (CS, 2004-A, §6).

Mais importante, porém, foi a imposição imediata de um embargo de armas e munições contra “todas as entidades não governamentais e indivíduos, incluindo os *Janjaweed* que operam em Darfur.”¹⁵¹ (CS, 2004-A, §7) É importante notar que, nos termos da Resolução, o embargo de armas não diz respeito às forças militares do Sudão, apesar das constantes acusações feitas contra militares sudaneses de apoiar e fornecimento de equipamentos para os *Janjaweed*.

Ante a continuidade das hostilidades e, em especial, considerando os saques, estupros sistemáticos e outras violações cometidas pelos *Janjaweed* No preâmbulo da Resolução 1564, o CS reitera a “grande preocupação com a crise humanitária e as generalizadas violações humanitárias, incluindo contínuos ataques a civis que estão colocando a vida de centenas de milhares de pessoas em risco”¹⁵². Apesar de reconhecer as medidas de acesso humanitário empreendidas pelo governo do Sudão, o CS ressaltou que

¹⁵¹ ...all non-governmental entities and individuals, including the *Janjaweed* operating in Darfur

¹⁵² grave concern at the ongoing humanitarian crisis and widespread humanitarian violations, including continued attacks on civilians that are placing the lives of hundreds of thousands at risk.

o Governo do Sudão tem a responsabilidade primária de proteger a sua população no seu território, de respeitar os direitos humanos, e para manter a lei e a ordem e que todos as partes são obrigadas a respeitar o direito internacional humanitário;¹⁵³ (CS, 2005, preâmbulo. Tradução livre)

Vê-se aqui a primeira menção da RdP em um caso concreto por parte do CS. Esta menção antecedeu em um ano a Resolução 1674, de 2006, que tratou de abordar a RdP aplicada à proteção de civis.

Além da menção à RdP e das condenações às violações cometidas por ambos os lados, o CS declarou a intenção de utilizar-se das medidas coercitivas contidas no art. 41 da Carta¹⁵⁴, caso o governo sudanês não cumprisse com o disposto na Resolução 1556 e com a responsabilidade de proteger as populações vítimas das ações dos *janjaweed*.

Eventualmente, percebendo que a situação em Darfur continuava a se deteriorar, o CS aprovou uma série de Resoluções que visavam ampliar os embargos impostos pela Resolução 1556, além de implementar duas missões de paz no Sudão: a *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS) e, posteriormente, a missão híbrida *African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur* (UNAMID)

A UNMIS, aprovada por unanimidade em 2005 pela Resolução 1590, adotada sob o Capítulo VII da Carta. A Resolução foi aprovada no contexto da celebração de um novo acordo de paz entre as partes, o *Comprehensive Peace Agreement* (CPA).

O CS autorizou o envio de dez mil militares para a região de Darfur, além de um efetivo policial para, principalmente, em

¹⁵³ *Recalling* that the Sudanese Government bears the primary responsibility to protect its population within its territory, to respect human rights, and to maintain law and order and that all parties are obliged to respect international humanitarian law

¹⁵⁴ O art. 41 trata das medidas coercitivas que não a intervenção militar. The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations

coordenação com a AMIS, supervisionar o cumprimento do CPA, investigar eventuais violações ao acordo, conduzir ações de DDR, auxiliar no retorno de refugiados e deslocados internos, entre outras medidas relacionadas à supervisão e aplicação do CPA. (CS, 2005, §4)

Posteriormente, em 2006, o CS aprovou a Resolução 1706 (2006-A), que aumentou o efetivo da UNMIS para 17,300 soldados e 3,300 policiais, de modo a garantir uma atuação maior em Darfur. Porém, a Resolução ressaltou que a atuação da UNMIS ainda estava restrita ao mandato inicial (CS, 2006-A, §2) e que deveria ocorrer “sem prejuízo da responsabilidade do Governo do Sudão de proteger civis sob ameaça de violência física¹⁵⁵” (CS, 2006-A, §12(a), *in fine*. Tradução livre)

Considerando a necessidade de uma presença ainda mais robusta no Sudão, bem como as preocupações persistentes em relação aos ataques perpetrados contra a população civil, contra o pessoal responsável pela ajuda humanitária e considerando o impacto da violência em Darfur nos Estados vizinhos, o CS aprovou em 2007 a Resolução 1769, que, com o consentimento do governo sudanês, estabeleceu a UNAMID, missão de paz híbrida entre a ONU e a UA.

Com uma força autorizada de aproximadamente 20.000 militares e 6000 policiais, o mandato da UNAMID consistiu principalmente na restauração da segurança em Darfur, na criação de condições para facilitar o acesso da ajuda humanitária para a região, proteção e prevenção de ataques contra civis dentro da área de atuação, sem prejuízo à atuação do governo do Sudão, verificação do acordo de paz sobre Darfur e no monitoramento das fronteiras com o Chade e República Centro-Africana. (CS, 2007, §2)

Todavia, Roberts (2008) afirma que, apesar do vulto da missão e do mandato conferido à UNAMID, “Esta força de paz foi dificultada por obstáculos administrativos, pelo conflito em curso e falta de recursos¹⁵⁶” (tradução livre), o que dificultou a operacionalização do amplo mandato concedido à missão, posição compartilhada também por Welsh (2008).

Vê-se, assim, uma atuação ambivalente do CS ante as graves violações cometidas no Sudão, em especial na região de Darfur. Juntamente com as demandas e vagas ameaças contidas nas Resoluções, nota-se que a tomada de medidas “coercitivas” por parte do CS, como a implementação da UNMIS e UNAMID, estiveram condicionadas ao

¹⁵⁵ without prejudice to the responsibility of the Government of the Sudan, to protect civilians under threat of physical violence

¹⁵⁶ This peacekeeping force was hampered by administrative obstacles, ongoing conflict, and lack of resources

consentimento sudanês. Nota-se também nos textos Resoluções o cuidado tomado pelo CS de ressaltar o respeito à soberania do Sudão e a responsabilidade primordial do governo em proteger as populações em perigo.

As hesitações presentes na atuação em Darfur influenciaram o pensamento posterior acerca da RdP dentro da ONU. Mais ainda, no caso da Líbia, o CS autorizou o uso da força a partir da RdP, não se verifica a hesitação presente em Darfur.

4.3.1.2. Uso da Força e RdP: a atuação do CS na Líbia

Já a aplicação mais notória da RdP pelo CS ocorreu em resposta à repressão contra empreendida pelo governo do então líder Muamar Kadafi, em 2011. A atuação no caso da Líbia foi a primeira oportunidade na qual o CS se valeu explicitamente do discurso da RdP para justificar as ações tomadas para por fim às violações cometidas pelo governo líbio.

No preâmbulo da primeira Resolução adotada em reação à repressão empreendida pelo governo líbio, o CS explicitamente recordou “às autoridades líbias a responsabilidade de proteger a sua população¹⁵⁷”, (CS, 2011, Preâmbulo. Tradução livre.)

Assim, a primeira Resolução adotada no contexto da repressão e do uso da força contra civis sob o prisma da RdP foi a Resolução 1970, adota sob o Capítulo VII da Carta. A Resolução 1970 impôs um embargo de armas e outras restrições de armas, assim como sanções específicas (proibição de viajar e congelamento de bens) contra certos membros do governo líbio direta ou indiretamente ligados na repressão, além de também ter estabelecido um Comitê de novas sanções. (CS, 2011, §2, §15 e §17)

Na medida em que se tornava claro que as sanções impostas pela Resolução 1970, o CS (2011-A) adotou a Resolução 1973, que novamente invocou em seu preâmbulo a responsabilidade de o governo líbio proteger a sua população, ressaltando que os ataques contra a população civil poderiam constituir crimes contra a humanidade. Como exposto anteriormente, a RdP visa combater quatro tipos de violações graves, sendo uma delas o cometimento de crimes contra a humanidade. A indicação do cometimento de tais crimes pelo CS visa conferir a justificativa necessária para adoção de medidas sob o prisma do terceiro pilar da RdP.

¹⁵⁷ Recalling the Libyan authorities’ responsibility to protect its population

Também sob a autoridade do Capítulo VII, o CS estabeleceu uma ZEA sobre toda a Líbia, com o intuito de impedir ataques aéreos contra a população civil e impedir o movimento rápido de forças governamentais e de mercenários.

Valendo-se da fórmula estabelecida na atuação do CS na Somália, em 1992, o CS autorizou os Estados e/ou organizações regionais a utilizarem “todos os meios necessários” para efetivar a ZEA. (CS, 2011-A, §§6-9). Bellamy (2011) e Welsh (2011) ressaltam que a Resolução 1973 possui especial relevância pelo fato de o CS ter, pela primeira vez, autorizado o uso da força – por motivos humanitários – sem o consentimento de um Estado e sob a influência direta da RdP.

Inicialmente, Estados como Bélgica, Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, Noruega, Reino Unido, entre outros, deram início a uma série de operações nacionais visando implementar o mandato contido na Resolução 1973. Posteriormente, a OTAN assumiu o comando das operações nacionais, inaugurando a *Operation Unified Protector*.

Welsh (2011) entende que a expressão “áreas povoadas por civis” resultou gerou uma ambiguidade que acabou por favorecer a extrapolação pelos intervenientes do mandato estabelecido na Resolução 1973. Apesar de a referida Resolução ter “especificado o propósito da ação como de proteção humanitária e [...] ter autorizado a ação militar para prevenir [o] massacre de civis, mas não interferir em uma guerra civil”¹⁵⁸ (THAKUR, 2012, p. 4. Tradução livre). Welsh (2011) afirma que a utilização dessa expressão representou, ainda que implicitamente, a tomada de posição pelo CS contra o governo líbio.

Ora, como os conflitos entre o governo e as forças rebeldes ocorreram primordialmente em “áreas povoadas por civis” – sem mencionar as áreas que estavam sob controle rebelde – e que a Resolução 1973 autorizou a criação da ZEA assim como a “utilização de todos os meios necessários” para a proteção de civis e das áreas povoadas por civis (CS, 2011-A, §4), infere-se que os intervenientes poderiam utilizar dos recursos disponíveis para implementar a ZEA e proteger a população civil.

Assim, as operações nacionais e, posteriormente, a *Operation Unified Protector* não apenas executaram missões para implementar a ZEA, como também deram início a uma longa campanha de bombardeios aéreos e navais contra formações blindadas, alvos militares

¹⁵⁸ Resolution 1973 specified the purpose of military action as humanitarian protection and limited the means to that goal... it authorised military action to prevent such civilian slaughter but not intervene in the civil war.

e governamentais, de modo a minar a capacidade militar e de comando e controle do governo líbio sobre as forças restantes, o que acabou por ajudar de maneira decisiva o esforço rebelde na luta contra as forças governamentais e, eventualmente, na captura e assassinato do dirigente líbio, Muamar Kadafi.

A campanha de bombardeios praticada pela OTAN se afasta do propósito da ZEA – proteger a população civil de ataques e movimentação rápida de tropas – podendo ser considerado como uma extrapolação do mandato inicial, vez que a OTAN conduziu uma série de ataques aéreos e navais.

Para Bellamy (2011) a atuação do CS no caso da Líbia aparece como um indicativo de uma transformação sobre a maneira pela qual a sociedade internacional passou a considerar e responder a violações graves. Porém, apesar de situar o caso da Líbia em um quadro maior de transformação, o autor afirma:

A Líbia é a exceção e não a regra em pelo menos três sentidos. Primeiro, houve a extraordinária clareza da ameaça das atrocidades em massa. [...]A segunda razão da situação da Líbia foi excepcional é que o período de tempo foi extremamente curto. Nenhuma das várias instituições de avaliação de risco viram o país como apresentando qualquer tipo de ameaça de atrocidades em massa. Tampouco [a emergência de] um conflito foi antecipada. [...] A terceira razão Líbia foi o papel excepcional desempenhado pelas organizações regionais ... Sem o seu apoio, a China e a Rússia certamente teria vetado Resolução 1973.¹⁵⁹ (BELLAMY, 2011, págs. 265-6. Tradução livre.)

Todavia, há de se ter cautela ao estabelecer o impacto da atuação na Líbia como um marco na promoção da RdP.

¹⁵⁹ Libya is the exception rather than the rule in at least three senses. First, there was the extraordinary clarity of the threat of mass atrocities. [...] The second reason the Libya situation was exceptional is that the time frame was extremely short. None of the world's various risk-assessment frameworks viewed the country as posing any sort of threat of mass atrocities. Neither was a conflict widely anticipated.[...] The third reason Libya was exceptional was the role played by regional organizations...Without their support, China and Russia would have certainly vetoed Resolution 1973

Em primeiro lugar, deve-se levar em conta que a Resolução 1973 foi aprovada com uma votação apertada, com dez votos positivos e cinco abstenções (Alemanha, Brasil, China, Índia e Rússia). O precário consenso alcançado, aliado à abstenção da Alemanha, Brasil, Índia, China, e Rússia – estes dois últimos membros permanentes do CS – talvez sirva para indicar que futuras ações desse porte com base na RdP podem ter dificuldade ou mesmo não serem aprovadas no âmbito do CS. O impasse no CS em relação às violações cometidas Síria durante o ano de 2012 ilustra os limites do consenso sobre a aplicação da RdP pelo CS.

Deve ser ressaltado ainda que a campanha de bombardeios aéreos e navais torna controvertida a ação da OTAN na Líbia, vez que a organização extrapolou o mandato conferido pela Resolução 1973, que previra somente a criação de uma ZAE para impedir o bombardeio de civis e dificultar a mobilização de tropas e mercenários. Não se encontra na Resolução 1973 qualquer tipo de autorização para uma campanha ofensiva de ataques aéreos e navais contra as forças governamentais. Apesar de a “euforia do povo líbio [...] em razão da campanha militar bem sucedida provavelmente moderar as críticas ao modo em que a OTAN inescrupulosamente passou por cima de autorização da ONU”¹⁶⁰ (THAKUR, 2012, p. 3. Tradução livre), os excessos cometidos pela OTAN podem muito bem dificultar a utilização da RdP para justificar ações militares futuras.

A extensão das ações na Líbia e as implicações para a utilização da força em cumprimento da RdP ainda não podem ser adequadamente avaliadas, dada a proximidade temporal da ação autorizada pela Resolução 1973 e o momento em que esta dissertação foi redigida.

De qualquer maneira, a atuação do CS e as consequências das ações da OTAN na Líbia serviram e continuarão a servir de base para a compreensão das formas pelas quais a força pode ser utilizada na proteção de civis (WELSH, 2011, 261) e quais os desafios a serem enfrentados nos próximos casos que exigirem a aplicação do terceiro pilar da RdP.

¹⁶⁰ The Libyan people’s euphoria...over the successful military campaign are likely to temper criticism of the manner in which NATO rode roughshod over UN authorisation to protect civilians.

4.3.2. Perspectivas da RdP no CS

O CS tem exercido um papel fundamental na criação de novos padrões de comportamento e na criação ou consolidação de novas normas, pois “As declarações e ações do CS têm contribuído para o desenvolvimento das ideias de segurança humana, e também a Responsabilidade de Proteger.¹⁶¹” (LOWE et al., 2008, p. 54. Tradução livre). Com a RdP não tem sido diferente. Isto, juntamente com o fato de ter se tornado um elemento chave do discurso internacional conferiu ao CS uma nova maneira de articular a atuação do Conselho nas situações de crise humanitária, ainda que de maneira seletiva e “imperfeita”. (BELLAMY, 2010, 157)

Essa seletividade e imperfeição descritas por Bellamy (2010) aparecem de maneira flagrante. Confira-se, por exemplo o caso do Sudão e da Líbia, além dos impasses que rondam a (in)ação do CS na Síria.

A ação do CS no caso do Sudão é notória por consistir na tentativa de aplicação prática da RdP a um cenário de grave crise humanitária. Ainda assim, a atuação do CS foi marcada por críticas relacionadas à timidez das ações empreendidas e à constante busca pelo consentimento do governo sudanês para a implantação das missões de paz ante a violência cometida contra civis e em razão do imenso afluxo de refugiados e deslocados internos. Tais contradições foram percebidas por Walling, quando resume a atuação do CS no Sudão:

¹⁶¹ The Council’s statements and actions have contributed to the development of the ideas of human security, and also the Responsibility to Protect.

Enquanto o Conselho de Segurança estava dividido sobre o caráter da violência [guerra civil ou genocídio], foi em grande parte unidos em apoio ao princípio de uma responsabilidade coletiva internacional para proteger (R2P) [...] É um enigma, então, que, apesar do endosso da responsabilidade internacional de proteger, o Conselho de Segurança não ter autorizado, ou mesmo discutido publicamente o uso da força militar externa para fins de proteção em Darfur.¹⁶² (WALLING, 2008, 352-4. Tradução livre)

Assim, apesar de encontrar-se – superficialmente – condizente com a concepção de RdP em construção na ONU, é possível caracterizar a ação do CS em Darfur como, no mínimo, uma atuação confusa; talvez devido à insegurança que ainda rondava o conceito de RdP, talvez devido aos diferentes compromissos assumidos para que o CS alcançasse um consenso a respeito das medidas a serem adotadas no caso do Sudão.

Já a atuação na Líbia parece ter seguido o caminho oposto. Em resposta à escalada repentina da repressão na Líbia o CS adotou uma série de medidas coercitivas e, finalmente, autorizou o uso da força em poucos meses

É interessante notar, porém, que, apesar de a Resolução 1973 ser incomum no sentido de não ter buscado o consentimento líbio antes de autorizar o uso da força, o CS fez questão de reafirmar “seu forte compromisso com a soberania, independência, integridade territorial e unidade nacional da Líbia,”¹⁶³ (CS, 2011, 2011-A, Preâmbulo. Tradução livre), provavelmente com o objetivo de evitar – formalmente, pelo menos – o estabelecimento de um precedente na atuação do CS. Como visto no segundo capítulo, o mesmo foi feito na Somália quando da adoção das Resoluções 794 e 814 (CS, 1992-E, 1993)

¹⁶² While the Security Council was divided over the character of the violence, it was largely united in support of the principle of an international collective responsibility to protect (R2P) [...] It is a puzzle then, that despite the endorsement of the international responsibility to protect, the Security Council has not authorized, or even publicly discussed the use of external military force for protection purposes in Darfur

¹⁶³ its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of the Libyan Arab Jamahiriya

É razoável supor que uma Resolução adotada com um consenso tão estreito e com a abstenção de membros relevantes no cenário internacional e “cumprida” nos moldes da *Operation Provide Comfort* em 1991 talvez torne mais difícil a adoção de novas Resoluções para implementação da RdP.

Os limites para se alcançar o consenso em relação às intervenções humanitária na década 1990 parecem ter ressurgido e, provavelmente, constituem-se em uma das variáveis a serem consideradas pelo CS.

Ainda assim, a RdP possui vantagem sobre um pretense direito de intervenção humanitária unilateral por ter sido recebida pela ONU e já ter sido mencionada nas Resoluções do CS. Isto impede que se possa falar do surgimento de uma norma específica *divergente*, que se afaste ou entre em choque com a norma geral; a princípio, parece haver apenas uma forma fragmentação possíveis no caso da RdP: norma específica se apresenta como complemento da norma geral.

Ao contrapor os propósitos e princípios da Carta com a nova norma, nota-se que não há conflito entre a RdP recebida pela ONU, com os princípios e propósitos e demais dispositivos da Carta. A responsabilidade dos Estados e da sociedade internacional em promover e proteger “as gerações vindouras da guerra” está contida inclusive no preâmbulo da Carta¹⁶⁴.

Porém, importante ressaltar que a RdP é um conceito relativamente recente; a recepção da RdP como “norma emergente” pela ONU é mais recente ainda. A atuação recente do CS após adotar a RdP torna de difícil previsão o caminho a ser trilhado pelo Conselho e como se darão as relações entre a norma emergente da RdP com as normas já consolidadas da não intervenção e da soberania estatal. Assim, a direção do discurso da RdP é incerta e, se considerada a prática do CS no campo da intervenção humanitária, provavelmente sofrerá dos mesmos problemas enfrentados durante a “euforia” da década de 1990 em relação à intervenção humanitária praticada pelo CS.

A natureza dessa norma emergente continua uma incógnita. Ainda não é possível determinar se a RdP seria um princípio de direito internacional ou se possuiria suficiente prática de Estado para,

¹⁶⁴ Não custa ressaltar que, de acordo com o artigo 31(2) da CVDT, os preâmbulos constituem elementos integrantes de um tratado, com a finalidade de auxiliar na interpretação do tratado em questão, em consonância com o artigo 31(1). Também deve ser lembrado que as Resoluções do CS, apesar de não serem tratados, seguem o mesmo padrão, com o preâmbulo fornecendo o contexto fático e legal que motivam as decisões tomadas pelo CS.

combinado com uma *opinio juris* favorável, se tornar uma norma costumeira.

De qualquer maneira, a RdP logrou êxito onde o suposto direito de intervenção humanitária unilateral falhou: forjou o consenso internacional em torno da legalidade da RdP e centralizou as discussões sobre as maneiras de efetivá-la. Claro que a prática é escassa e inconsistente: a atuação do CS no Sudão, os excessos cometidos pela OTAN na Líbia e o atual impasse na Síria podem apresentar um prospecto desanimador.

De fato, ainda existe uma grande distância a ambição do discurso da RdP e a prática recente do CS. Talvez, porém, o caminho a ser percorrido para diminuir distância entre o proposto pela RdP e a atual regulação do uso da força seja justamente a sua maior vantagem: no papel “correto” da utopia apontado por Carr (2001), ou seja, “desempenhando a função própria da utopia ao proclamar um ideal, embora não completamente atingível”, pois: “nenhuma Lei pode obrigar se não houver uma conscientização.” (CARR, 2001, p. 229)

Com isto em mente, torna-se inegável que, apesar das incertezas relacionadas à sua aplicação, a RdP consolidou-se no discurso internacional e, com o tempo, será possível verificar os contornos específicos dessa nova norma jurídica. O resultado jurídico da aplicação desse discurso ainda está por vir.

CONCLUSÃO

O direito internacional não deve ser aplicado fora do contexto social que pretende regular, sob pena de irrelevância não apenas da norma jurídica específica, mas de toda a ordem à qual tal regra pertence. A aplicação mecânica, *in abstracto*, da norma jurídica não se adapta necessariamente à situação fática, com suas especificidades e implicações não cobertas pela regra geral.

O contexto para a aplicação da norma jurídica relevante para esta dissertação é fornecido pela própria sociedade internacional, por meio de declarações e ações dos Estados, resoluções de organizações internacionais, decisões de tribunais internacionais, entre outras formas de manifestação. Nem sempre é possível determinar precisamente em qual direção o consenso da sociedade caminha; porém num assunto tão essencial à sobrevivência dos Estados, como o uso da força, os membros da sociedade internacional tendem a apresentar suas visões de modo mais claro e contundente.

E, no caso da dissertação, verificou-se que o consenso aponta para a preservação da não intervenção como norma basilar do sistema legal internacional e que as eventuais normas decorrentes de uma fragmentação do direito internacional devem se adequar à não intervenção e não o contrário.

Foi observado que mesmo um eventual consenso acerca de um direito à intervenção humanitária unilateral traria consigo ao menos dois problemas: a) a quem esse direito favoreceria; b) quais os grupos deveriam ser “beneficiados” pela intervenção.

Os Estados que mais arduamente defendem tal direito são aqueles mais capazes de executá-lo. A reação da maioria dos Estados, militarmente fracos e/ou defensores da não intervenção, rejeitam explicitamente um direito à intervenção humanitária unilateral.

Notou-se que o direito de intervenção humanitária seria antes de mais nada uma tentativa de forçar a inserção de um interesse particular de um Estado ou grupo de Estados na linguagem universal do direito internacional, disfarçado por um discurso de criação da norma em razão de um fictício consenso internacional. Isto forneceria aos mais capazes ou afoitos uma alternativa estratégica à limitação do uso da força no cenário internacional, disfarçando um interesse na manutenção de determinada ordem sob o viés de uma norma que desafia a ordem atual, baseada na soberania e na não intervenção.

A intervenção humanitária unilateral é um discurso não apenas insuficiente para lidar com as catástrofes humanitárias, vez que a segurança é apenas uma das variáveis envolvidas, como não possui o consenso da sociedade internacional. Esta, ao contrário, posicionou-se repetidamente contra a existência de tal direito.

Já a RdP foi recebida e modificada para adequar-se ao princípio da não intervenção e aos dispositivos da Carta, notadamente os artigos 2(4) e 51. Porém, a aplicação recente da RdP torna duvidoso quando ocorrerá a transfiguração de norma emergente para uma *lex specialis*. Eventualmente, porém, a RdP aparecerá então como uma *lex specialis* que regulará situações não contempladas pela norma geral ou sujeitas a soluções *ad-hoc* – neste caso, o princípio da não intervenção e a Carta da ONU.

Assim, a RdP aparece como uma alternativa à intervenção humanitária unilateral. Esta não é aceita pelo direito internacional em razão de deduzir uma pretensão de operar fora do conjunto normativo provido pela Carta e pela prática institucional da ONU, além de ignorar o consenso da sociedade internacional sobre a não intervenção e o uso da força no cenário internacional.

Desta maneira é preciso reconhecer a negativa da hipótese apresentada inicialmente neste trabalho, vez que não é possível falar em um cenário de indeterminação que permita, atualmente, a possibilidade de uma fragmentação normativa para a intervenção humanitária unilateral.

A rejeição da intervenção humanitária unilateral e a recepção da RdP adaptada afastam tal cenário, ao menos no curto e médio prazos. Se uma indeterminação permanece, esta não é mais sobre as possibilidades de atuar legalmente fora do sistema provido pela Carta e aplicado pelo CS, mas sim como aplicar a RdP recebida pela ONU.

REFERÊNCIAS

ARON, Raymond. **Peace and War: a theory of international relations**. 2. ed. New Brunswick: Transaction, 2009. 818 p.

BELLAMY, Alex J.. Libya and the responsibility to protect: The exception and the norm. **Ethics And International Affairs**, New York, v. 25, n. 3, p.263-269, 2011.

_____ The responsibility to protect: five years on. **Ethics And International Affairs**, New York, v. 24, n. 2, p.143-169, 2010.

_____ Whither the responsibility to protect? Humanitarian intervention and the 2005 World Summit. **Ethics & International Affairs**, New York, v. 20, n. 2, p.1-25, 1 jun. 2006.

BETTATI, Mario. **O direito de ingerência: mutação da ordem internacional**. Tradução de Ana Faria. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. 352 p.

BERDAL, Mats. The Security Council and Peacekeeping. In: LOWE, Vaughan et al. (Eds.). **The UN Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945**. New York: Oxford University, 2008. págs. 175-204.

BRASIL. Decreto nº 30.822, de 6 de Maio de 1952: Promulga a convenção para a prevenção e a repressão do crime de Genocídio, concluída em Paris, a 11 de dezembro de 1948, por ocasião da III Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas .Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30822-6-maio-1952-339476-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso: 03 fev. 2013.

Diário Oficial da União - Seção 1 - 9/5/1952, Página 7785

_____ Decreto 7030/09: Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2009/decreto-7030-14-dezembro-2009-597745-publicacaooriginal-120532-pe.html>. Acesso: 29 nov.

Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/12/2009, Página 59 (Publicação Original)

BROWNLIE, Ian. **Principles of public international law**. 6. ed. New York: Oxford University, 2003. 742 p.

BUCHANAN, Allen, 2004, Reforming the law of humanitarian intervention. in: HOLZGREFE J.L., KEOHANE, Robert.
Humanitarian intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas.
 New York: Cambridge University, 2004. p. 130-41

BULL, Hedley. **The anarchical society: a study of order in world politics.** 3. ed. New York: Columbia University. 2003. 329 p

BYERS, Michael. **A lei da guerra: direito internacional e conflito armado.** Tradução de Clóvis Marques Rio de Janeiro: Record. 2007. 263 p.

_____. Custom, power and the power of rules: customary international law from an interdisciplinary perspective. **Michigan Journal Of International Law**, Ann Harbor, n.17, p.109-180, 1995-6

_____. Letting the exception prove the rule? **Ethics & International Affairs**, New York, v. 17, n. 1, 01 abr. 2003. Disponível em: <http://vlex.com/vid/letting-the-exception-prove-rule-53214923> . Acesso em 01 ago. 2011

_____. CHESTERMAN, Simon. Changing the rules about rules?: unilateral humanitarian intervention and the future of international law. In: HOLZGREFE, J.L.; KEOHANE, Robert O. (Org.). **Humanitarian intervention: ethical, legal and political dilemmas.** New York: Cambridge University, 2004. p. 177-203.

CARR, Edward Hallet. **Vinte anos de crise: 1919-1939.** uma introdução ao estudo das relações internacionais. Tradução de Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: Universidade de Brasília. 2001. 305 p.

COCKAYNE, James; MALONE, David M.. The Security Council and the 1991 and 2003 wars in Iraq. In: LOWE, Vaughan et al. (Eds.). **The UN Security Council and war: The evolution of thought and practice since 1945.** New York: Oxford University, 2008. p. 384-405.

CRITCHLOW, George A.. Stopping genocide through international agreement when the Security Council fails to act. **Georgetown Journal of International Law.** Disponível em: http://web2.westlaw.com/result/result.aspx?rs=WLW9.02&ss=CNT&rp=%2fsearch%2fdefault.wl&origin=Search&sv=Split&cfid=1&fn=top&cx=RL&n=6&sskey=CLID_SSSA9246034422173&mt=WestlawInternational&eq=search&method=TNC&query=%22HUMANITARIAN+I

[NTERVENTION%22&srch=TRUE&effdate=1%2f1%2f0001+12%3a00%3a00+AM&db=INT-TP&rlti=1&vr=2.0&fmqv=c&service=Search&cnt=DOC&scxt=WL&rlt=CLID_QRYRLT6231954422173&rltdb=CLID_DB7640024122173](http://www.defense.gov/news/mar2005/d20050318nds1.pdf) .
Acesso em 20 jun. 2009

DEPARTMENT OF DEFENSE. **National Defense Strategy**. 2005.
Disponível em:
<http://www.defense.gov/news/mar2005/d20050318nds1.pdf>. Acesso: 12 dez. 2012

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 22 ed. São Paulo: Perspectiva, 2009. Tradução: Gilson César Cardoso de Souza. 174 p

EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed. The Responsibility to Protect. **Foreign Affairs**, Tampa, v. 6, n. 81, p.99-114 (Nov./Dez. 2002)

GALLANT, Judy A. Humanitarian intervention and Security Council Resolution 688: A reappraisal in light of a changing world Order. **American University International Law Review**, Washington, D.C., 7, no. 4 (1992): 881-920.

GRAY, Christine. The Charter limitations on the use of force: theory and practice. In: LOWE, Vaughan et al. (Eds.). **The UN Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945**. New York: Oxford University, 2008. p. 86-98.

GUELFF, Richard; ROBERTS, Adam. **Documents on the laws of war**. 2007. Oxford: Oxford University. 775 p.

GUSTIN, Miracy B. de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HILPOD, Peter. Agora Kosovo: The Kosovo case and international law: looking for applicable theories. **Chinese Journal of International Law**. Oxford University. Disponível em:
http://web2.westlaw.com/result/result.aspx?rs=WLW9.02&ss=CNT&rp=%2fsearch%2fdefault.wl&origin=Search&sv=Split&cfid=1&fn=top&cxt=RL&n=3&sskey=CLID_SSSA9246034422173&mt=WestlawInternational&eq=search&method=TNC&query=%22HUMANITARIAN+I

[INTERVENTION%22&srch=TRUE&effdate=1%2f1%2f0001+12%3a00%3a00+AM&db=INT-TP&rlti=1&vr=2.0&fmqv=c&service=Search&cnt=DOC&scxt=WL&rlt=CLID_QRYRLT6231954422173&rltdb=CLID_DB764002412217](http://www.unhcr.org/refugees/INTERVENTION%22&srch=TRUE&effdate=1%2f1%2f0001+12%3a00%3a00+AM&db=INT-TP&rlti=1&vr=2.0&fmqv=c&service=Search&cnt=DOC&scxt=WL&rlt=CLID_QRYRLT6231954422173&rltdb=CLID_DB764002412217). Acesso: 17 mar. 2009.

HUNTINGTON, Samuel. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Tradução de M.H.C. Côrtes. Rio de Janeiro. Objetiva. 1997. 455 p.

HURREL, Andrew. **On global order: power, values and the constitution of international society**. New York: Oxford University. 2007. 354 p.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect**. Ottawa. 2001. Disponível em: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> . Acesso: 29 nov. 2012

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)**. Merits. Haia, 1986. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf> . Acesso em 12 dez. 11.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Fragmentation of international law: difficulties arising from the expansion and diversification of international law**. Report of the study group of the International Law Commission finalized by Martti Koskenniemi. Genebra, 2006. 256 p. Disponível em: http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682_add1.pdf Acesso 05 nov. 11

JOK, Jok Madut. **Sudan: race, religion and violence**. Oxford: One World. 338 p

KEEGAN, John. **Uma história da guerra**. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo. Companhia das Letras 2006. 543 p.

KOSKENNIEMI, Martti. **From apology to utopia: The structure of international legal argument.** New York: Cambridge University, 2005. 683 p.

_____. Fragmentation of international law: postmodern anxieties? **Leiden Journal Of International Law**, Leiden, n. 15, p.553-579, 2002

_____. The Police in the Temple: Order, Justice and the UN: a dialectical view. **European Journal Of International Law**, Firenze, v. 6, n. 1, p.325-348, 1995. Disponível em:

<http://www.ejil.org/issue.php?issue=59> . Acesso em 03 nov. 11

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia de trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório e trabalhos científicos.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1986. 198 p

LOWE, Vaughan et al.: Introduction. In: In: LOWE, Vaughan et al. (Eds.) **The United Security Council and war: The evolution of thought and practice since 1945.** New York: Oxford University Press, 2008. p. 1-60.

LUCK, Edward C.. A Council for all seasons: the creation of the Security Council and its relevance today. In: LOWE, Vaughan et al. (Eds.). **The UN Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945.** New York: Oxford University, 2008. p. 61-85.

MAIDANA, Javier Rodrigo. **Operações de paz multidimensionais das Nações Unidas :** consolidação (ou não) desse instituto jurídico internacional para situações de pós conflito intraestatais a partir da experiência da missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti, MINUSTAH. Florianópolis, SC, 2012. 224 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito

MARQUES, Eduardo Lorenzetti. **Os limites jurídicos à atuação do Conselho de Segurança da ONU.** Curitiba: Juruá, 2005. 258p

MORRIS, Nicholas. Humanitarian intervention in the Balkans. In: WELSH, Jennifer M. (Ed.). **Humanitarian intervention and international relations.** New York: Oxford University, 2004. p. 98-119.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. **NATO Press Release (1999) 041**. 1999. Disponível em: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-041e.htm>. Acesso: 22 jan. 2013

PULKOWSKI, Dirk; SIMMA, Bruno. Of planets and the universe: self-contained regimes in international law. **European Journal Of International Law**, Firenze, v. 17, n. 3, p.483-529, 2006.

ROBERTS, Sir Adam. The United Nations and humanitarian intervention. In: WELSH, Jennifer M. (Ed.). **Humanitarian intervention and international relations**. New York: Oxford University, 2004. p. 71-87.

ROMANO, Cesare. The proliferation of international judicial bodies: the pieces of the puzzle. **New York University Journal of International Law and Politics**, New York, 1999. v. 31, pp. 709-751. p.728.

TAMS, Christian J.. The use of force against terrorists. **European Journal Of International Law**, Firenze, v. 20, n. 2, p.359-397, 2009

THAKUR, Ramesh. Libya and the responsibility to protect: Between opportunistic humanitarianism and value-free pragmatism. **Institute For Security Studies Situation Report**, Pretoria, n. , p.1-6, 06 mar. 2012.

THE INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO. **The Kosovo report: conflict, international response, lessons learned** . Disponível em: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/6D26FF88119644CFC1256989005CD392-thekosovoreport.pdf>. Acesso: 29 dez. 2012

TSCHUMI, André Vinícius. **O princípio da segurança coletiva e a manutenção da paz internacional**.2005. 309 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Departamento de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

UNITED NATIONS. **Charter of the United Nations**. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/charter/> . Acesso: 20 mar 2011
 _____ **General Assembly Resolution A377/V: Uniting for Peace**. Disponível em: <http://daccess-dds->

ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/75/IMG/NR005975.pdf?OpenElement . Acesso 29 nov. 2012

_____**DPKO, DFS. United Nations Peacekeeping Operations:**

Principles and Guidelines Disponível em:

http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf.

Acesso: 01 fev. 2013.

_____**General Assembly Resolution 34/22:** The situation in Kampuchea. Disponível em:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/34/22&Lang=E&Area=RESOLUTION. Acesso: 02 fev. 2013

_____**General Assembly Resolution A60/1:** 2005 World Summit Outcome. Disponível em: [http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement) . Acesso: 29 nov. 2012

_____**General Assembly Resolution A/63/677:** Implementing the responsibility to protect : report of the Secretary-General. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4989924d.html> . Acesso: 29 nov. 2012

_____**Prevention of Armed Conflict:** Report of the Secretary-General. Nova Iorque. 2001. Disponível em

http://www.undp.org/cpr/documents/prevention/build_national/N0639322.pdf . Acesso: 29 nov. 2012.

_____**Report of the Independent Inquiry into the Actions of the UN during the Genocide in Rwanda.** 1999. Disponível em:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/47/IMG/N9939547.pdf?OpenElement> . Acesso: 29 nov. 2012

_____**Report on the Secretary-General's High Level Panel on threats, challenge and change, A More Secure World: Our Shared Responsibility.** 2004. Disponível em: <http://www.un.org/secureworld/>. Acesso: 29 nov. 12.

_____**Report of the Secretary-General on Former Yugoslavia:** 1995/222. 1995. Disponível em: [http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/083/60/IMG/N9508360.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/083/60/IMG/N9508360.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/083/60/IMG/N9508360.pdf?OpenElement) . Acesso: 29 dez. 2012

_____**Security Council Resolution 83:** Complaint of aggression upon the Republic of Korea. 1950. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/83\(1950\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/83(1950)). Acesso: 29 nov. 2012.

_____**Security Council Resolution 202:** Southern Rhodesia. 1965. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/202\(1965\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/202(1965)) .

Acesso em: 29 nov. 2012

_____. **Security Council Resolution 221**: Southern Rhodesia.

Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/221\(1966\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/221(1966)) .

Acesso em 29 nov. 2012

_____. **Security Council Resolution 232**: Southern Rhodesia.

Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/232\(1966\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/232(1966)) .

Acesso em 29 nov. 2012

_____. **Security Council Resolution 678**: Iraq-Kuwait. 1990.

Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/678\(1990\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/678(1990)) .

Acesso: 29 nov. 2012

_____. **Security Council Resolution 688**: Iraq. 1991. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/688\(1991\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/688(1991)) .

Acesso: 29 nov. 2012

_____. **Security Council Resolution 743**: Socialist Federal Rep. of

Yugoslavia. 1992. Disponível em [http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/02/IMG/NR001102.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/02/IMG/NR001102.pdf?](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/02/IMG/NR001102.pdf?OpenElement)

[OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/02/IMG/NR001102.pdf?OpenElement) . Acesso 12 dez. 11

_____. **Security Council Resolution 751**: Somalia. 1992. Disponível

em [http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/10/IMG/NR001110.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/10/IMG/NR001110.pdf?](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/10/IMG/NR001110.pdf?OpenElement)

[OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/10/IMG/NR001110.pdf?OpenElement) . Acesso em 12 dez. 2012

_____. **Security Council Resolution 770**: Bosnia and Herzegovina.

1992. Disponível em

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/770\(1992\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/770(1992)) .

Acesso em 12 dez. 12

_____. **Security Council Resolution 775**: Somalia. 1992. Disponível

em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/775\(1992\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/775(1992)) .

Acesso em: 12 dez. 2012

_____. **Security Council Resolution 781**: Bosnia and Herzegovina.

1992. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/781\(1992\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/781(1992))

Acesso em: 12 dez. 2012

_____. **Security Council Resolution 794**: Somalia. 1992. Disponível

em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794\(1992\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794(1992)) .

Acesso: 12 dez. 2012

_____ **Security Council Resolution 795:** Macedonia. 1992.

Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/795\(1992\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/795(1992)) .

Acesso: 29 dez. 2012

_____ **Security Council Resolution 814:** Somalia. 1993. Disponível

em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/814\(1993\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/814(1993)).

Acesso: 12 dez. 2012

_____ **Security Council Resolution 816:** Bosnia and Herzegovina.

1993. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/816\(1993\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/816(1993))

Acesso: 12 dez. 2012

_____ **Security Council Resolution 872:** Rwanda. 1993. Disponível

em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/872\(1993\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/872(1993)) .

Acesso: 12 dez. 2012

_____ **Security Council Resolution 893:** on deployment of the UN

Assistance Mission for Rwanda and implementation of the Arusha

Peace Agreement. 1994. Disponível em:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/006/79/IMG/N9400679.pdf?OpenElement> .

Acesso: 12 dez. 2012

_____ **Security Council Resolution 912:** UN Assistance Mission for

Rwanda. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/912\(1994\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/912(1994))

.Acesso 12 dez. 2012

_____ **Security Council Resolution 925:** UN Assistance Mission for

Rwanda. 1994. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/925\(1994\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/925(1994)) .

Acesso: 12 dez. 2012.

_____ **Security Council Resolution 929:** UN Assistance Mission for

Rwanda. 1994. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/929\(1994\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/929(1994)) .

Acesso: 12 dez 2012

_____ **Security Council Resolution 981:** UN Confidence Restoration

Operation in Croatia (UNCRO). 1995. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/981\(1995\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/981(1995)) .

Acesso: 29 dez. 2012

_____ **Security Council Resolution 982:** UN Protection Force in

Bosnia and Herzegovina and its operations in Croatia. 1995. Disponível

em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/982\(1995\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/982(1995)) .

Acesso: 29 dez. 2012

_____ **Security Council Resolution 983:** UN Preventive Deployment Force (UNPREDEP) within The former Yugoslav Republic of Macedonia. 1995. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/983\(1995\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/983(1995))

_____ **Security Council Resolution 1037:** Croatia. 1996. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1037\(1996\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1037(1996)).

Acesso 29 dez. 2012

_____ **Security Council Resolution 1160:** On the letters from the United Kingdom (S/1998/223) and the United States (S/1998/272). 1998. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1160\(1998\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1160(1998)).

Acesso: 22 jan. 2013

_____ **Security Council Resolution 1199:** FRY (Kosovo). 1998. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1199\(1998\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1199(1998)).

Acesso: 22 jan. 2013

_____ **Security Council Resolution 1236:** Timor. 1999. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1236\(1999\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1236(1999)).

Acesso: 29 dez. 2012

_____ **Security Council Resolution 1244:** Kosovo. 1999. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244\(1999\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244(1999)).

Acesso: 12 jan. 2012

_____ **Security Council Resolution 1246:** Timor. 1999. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1246\(1999\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1246(1999)).

Acesso: 29 dez. 2012

_____ **Security Council Resolution 1264:** East Timor. 1999. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1264\(1999\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1264(1999)).

Acesso: 29 dez. 2012

_____ **Security Council Resolution 1272 :** East Timor. 1999. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1272\(1999\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1272(1999)).

Acesso: 29 dez. 2012

_____ **Security Council Resolution 1547:** Report of the Secretary-General on the Sudan (S/2004/453). 2004. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1547\(2004\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1547(2004)).

Acesso: 29 jan. 2013

_____ **Security Council Resolution 1556:** Report of the Secretary-General on the Sudan. 2004. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1556\(2004\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1556(2004)).

Acesso: 29 jan. 2013

_____ **Security Council Resolution 1590:** Sudan. 2005. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1590\(2005\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1590(2005)).

Acesso: 29 jan. 2013.

_____ **Security Council Resolution 1674:** Protection of civilians in armed conflict. 2006. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674(2006)).

Acesso: 29 dez. 2012

_____ **Security Council Resolution 1769:** Sudan. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769\(2007\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769(2007)).

Acesso: 29 jan. 2013

_____ **Security Council Resolution 1894:** Protection of civilians in armed conflict. 2009. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1894\(2009\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1894(2009)).

Acesso: 19 jan. 2013

_____ **Security Council Resolution 1970:** Peace and Security in Africa. 2011. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011)).

Acesso: 29 dez. 2012

_____ **Security Council Resolution 1973:** Libya. 2011. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)).

Acesso: 29 dez. 2012

WALLING, Carrie Booth. **The United Nations Security Council and humanitarian intervention:** causal stories about human rights and war. 436 f. Dissertação (Doutorado) - Departamento de Ciência Política, University Of Minnesota, Minneapolis, 2008.

WELSH, Jennifer M. (Ed.). **Humanitarian intervention and international relations.** New York: Oxford University Press, 2004. 245 p.

_____ The Security Council and humanitarian intervention. In: LOWE, Vaughan et al. (Comp.). **The UN Security Council and war:** The

evolution of thought and practice since 1945. New York: Oxford University, 2008. p. 535-562.

_____. Civilian Protection in Libya: Putting coercion and controversy back into RtoP. **Ethics & International Affairs**, New York, v. 25, n. 3, p.255-262, 2011.

WHEELER, Nicholas. The humanitarian responsibilities of sovereignty: explaining the development of a new norm of military intervention for humanitarian purposes in international society. In: WELSH, Jennifer M. (Ed.). **Humanitarian intervention and international relations**. New York: Oxford University, 2004. p. 29-51.

WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília, São Paulo: Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, São Paulo, 2002. 329 p

VERDROSS, Alfred. *Jus dispositivum* and *jus cogens* in international law. **American Journal of International Law**. Washington, D.C.. n. 55. vol. 60. 1966

VIOTTI, Aurélio Romanini de Abranches. **Ações humanitárias pelo Conselho de Segurança**: entre a Cruz Vermelha e Clausewitz. 166 f. Dissertação (Mestrado em Diplomacia) – IRB/FUNAG, Brasília, 2004.

ZAUM, Dominik. The Security Council, the General Assembly, and war: the uniting for peace resolution. In: LOWE, Vaughan et al. **The UN Security Council and war**: the evolution of thought and practice since 1945. New York: Oxford University, 2008. p. 154-173.