

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU: BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DE SEU DIREITO DE INTERVENÇÃO

*Carlos Augusto Canêdo Gonçalves da Silva**

A Organização das Nações Unidas surgiu, no pós Segunda Guerra Mundial, primordialmente com o objetivo de, mediante o estabelecimento de mecanismos jurídicos – alguns deles de caráter coercitivo – combinados com dispositivos tendencialmente articulados no sentido de se estabelecer composições políticas entre os principais atores participantes do cenário internacional – os Estados – impulsionar processos que desembocariam em situações próximas o mais possível de um mundo pacificado¹.

A dolorosa experiência de duas conflagrações mundiais, com suas seqüelas de milhões de mortos nos campos de batalha e de concentração; a carência da Sociedade das Nações no sentido de equacionar politicamente, ou pelo menos acomodar, as pretensões das grandes potências e a tibieza das lideranças políticas

* Professor Adjunto de Direito Penal da Universidade Federal de Minas Gerais e da PUC-MINAS.

1 O Preâmbulo da Carta explicita esta idéia:

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla

E para tais fins

Praticar a tolerância e viver em paz, uns com outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum,

A empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos

O artigo I, estabelece seus propósitos:

1 – Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar coletivamente medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou qualquer outra ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;

2 – Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direito e de autodeterminação dos povos, e tomar medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;

3 – Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e

4 – Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

no momento em que se exigia tomadas de posições mais firmes no sentido de contrabalançar exigências descabidas de líderes ambiciosos, entre outros fatores, apontavam, na ocasião, para a criação de uma organização de caráter mundial, com poderes amplos o suficiente – ao contrário da malograda Liga – para, se necessário, dar paradeiro a futuras e previsíveis controvérsias². Tal organização poderia se constituir em instrumento garantidor de soluções conciliatórias ou, se necessário, impositivas, em um cenário potencialmente conflitivo³.

A ONU não surge, no entanto, como talvez possa parecer à primeira vista, como uma organização calcada em princípios idealistas, malgrado o seu Preâmbulo eventualmente induza o observador menos atento a pensar de forma diferente. Seus idealizadores, em momento algum, se distanciaram da idéia de soberania dos Estados e nunca a conceberam como uma organização cuja vontade pudesse estar acima destes atores. Uma simples leitura do artigo 2º, nº 7, nos leva sem grandes problemas a esta conclusão⁴.

Muito pelo contrário, alguns dos princípios mais duros da *realpolitik* se fazem presente no momento de sua criação, e o principal deles diz respeito à concepção de segurança coletiva. De acordo com a Carta das Nações Unidas, a idéia de segurança coletiva – concebida, de certa maneira, como sucedâneo do conceito de equilíbrio de poderes, herdeiro da Conferência de Viena de 1815, e operacionalizado com eficiência pelas potências européias (Concerto Europeu)

2 A Carta, no entanto, atribui aos Estados soberanos, a princípio, a responsabilidade de encontrar o caminho para a solução pacífica de suas controvérsias. O artigo 33 preceitua que “as partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recursos a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha”.

Esta liberdade de escolha “é o tema principal da Declaração de Manila sobre a Resolução Pacífica dos Conflitos aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 5 de novembro de 1982 (Resolução 37/10). Segundo o seu ponto I, parágrafo 3: “Os conflitos internacionais devem ser resolvidos na base da igualdade soberana dos Estados e de acordo com o princípio da livre escolha e dos meios de acordo com as obrigações resultantes da Carta das Nações Unidas e dos princípios da justiça e do direito internacional”.

Quoc Dinh, Nguyen; Dailler, Patrick e Pellet, Alain. Direito Internacional Público, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Trad. Vitor Marques Coelho, 1999, p. 722.

Destarte, como veremos, a intervenção da Organização se dá apenas em um segundo momento, uma vez fracassadas as possibilidades abertas pelo artigo 33.

3 Importante observar que, já no momento de criação da ONU os sinais da guerra fria – que doravante só iria recrudescer – já eram bastante claros, e as superpotências (URSS e EUA) já se encaravam com enormes suspicácias e desconfianças. As próprias negociações a respeito da criação da ONU e a redação de sua Carta já antecipavam um cenário pouco promissor para as relações Leste-Oeste. Churchill, Winston. Memórias da Segunda Guerra Mundial, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995, p. 1032 e segs.

4 “Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam especificamente 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”.

A conciliação de ambas as partes do dispositivo foi sempre um dos grandes desafios dos exegetas da Carta.

por quase um século – se consubstanciaria principalmente na atuação de um Conselho de Segurança, órgão encarregado de manter a paz e a segurança internacionais, controlado na prática pelas cinco potências que dispunham do “direito de veto”. Nesta perspectiva, a Carta se afigura como instrumento oriundo do mais puro realismo, pois a ninguém passava a idéia de um mecanismo de segurança coletiva que ignorasse a participação hegemônica de pelo menos os três principais protagonistas do bloco vencedor da guerra recém-findada (Estados Unidos da América, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e Reino Unido da Grã-Bretanha)⁵.

Destarte, é inteiramente procedente a assertiva de Carrillo Salcedo:

“Frente a la acusación de irrealismo e ingenuidad muchas veces hecha a los ‘Padres Fundadores’ de las Naciones Unidas, la verdad es que, por el contrario, tuvieron el realismo de comprender que el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta únicamente podría funcionar si las Grandes Potencias estaban de acuerdo y no si una, o alguna de ellas, se oponía ejerciendo su derecho de veto.”⁶

Em Yalta, Churchill, Roosevelt e Stálin sabiam muito bem que organização alguma seria capaz de fazer frente a eventuais perturbações da paz e segurança internacionais em que estivesse **diretamente** envolvida alguma das grandes potências.

Mas pensavam que nas crises internacionais em que elas não estivessem **diretamente** implicadas, se poderia chegar a algum tipo de acordo ou de ação coletiva.

Neste trabalho, pretende-se estudar – sem pretensão de esgotar o assunto – alguns aspectos deste sistema de segurança coletiva onde o Conselho de Segurança exerce papel proeminente. Nos interessará, em particular, a incursão na

⁵ A China e a França, embora figurassem entre os principais vencedores, não participaram das negociações iniciais a respeito dos novos parâmetros das relações internacionais pós-guerra, incorporando-se à “elite” somente em um segundo momento.

⁶ Carrillo Salcedo, Juan Antonio. *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1991, p. 81.

análise dos marcos da competência do Conselho, sua composição e método de trabalho, sem deixar de levar em conta suas atuações ou omissões diante de algumas crises internacionais específicas.

O Conselho de Segurança encontra-se regulado no capítulo V da Carta da ONU. De acordo com o artigo 23, nº 1, seria ele

“composto de quinze membros das Nações Unidas. A República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América seriam membros permanentes do Conselho de Segurança. A Assembléia Geral elegeria dez outros membros para membros não-permanentes do Conselho de Segurança, tendo especialmente em vista, em primeiro lugar, suas contribuições para a manutenção da paz e segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização e também a distribuição geográfica eqüitativa.”⁷

De acordo com a redação original, estava o Conselho composto por onze membros, cinco deles permanentes (os já mencionados), sendo os demais eleitos pela Assembléia Geral por um período de dois anos, que se iriam renovando de três em três, vedando-se a reeleição automática.

Esta composição foi acertada em Yalta, já que em Dumbarton Oaks as grandes potências haviam deixado em aberto importantes questões atinentes ao Conselho. Na Criméia, em fevereiro de 1945, EUA, URSS e Inglaterra terminaram por estabelecer os parâmetros básicos de votação do Conselho:

- a) Cada membro teria um voto;
- b) As decisões sobre assuntos de procedimento se dariam pelo voto afirmativo de sete membros;

⁷ A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas era membro originário da Organização. Após sua dissolução, o àquela época Presidente da Federação Russa, Boris Yeltsin, através de uma nota apresentada no dia 24 de dezembro de 1991, apoiada por onze membros da Comunidade de Estados Independentes, comunicou que seu país sucedia à URSS no que tangia à sua participação na ONU, incluindo, é claro, o assento no Conselho de Segurança como membro permanente. Não obstante algumas dúvidas de caráter jurídico passíveis de serem levantadas a esse respeito, considerações de ordem política aconselharam a aceitação da mudança.

- c) As decisões sobre as demais questões dependeriam do voto afirmativo de sete membros, aí incluídos necessariamente aqueles dos membros permanentes⁸.

Como já foi observado, a Carta deixa claro que a Organização não poderá intervir em conflitos nos quais os membros permanentes do Conselho se enfrentem, direta ou indiretamente, uns contra os outros. Todo o esquema de segurança coletiva está estruturado no pressuposto de que uma ação coletiva recomendada ou decidida pelo Conselho conte com a anuência de todos os seus membros permanentes.

Em decorrência de mudanças no cenário internacional, notadamente o acentuado processo de descolonização iniciado na África e Ásia a partir da década de 50, gerando um significativo aumento no número de membros da organização e a conseqüente percepção da necessidade de ampliação da representatividade do Conselho, a Assembleia Geral aprovou, em 17 de dezembro de 1963, a Resolução 1991 A (XVIII), que entrou em vigor em 31 de agosto de 1965, na qual se ampliava para dez o número de membros não permanentes do Conselho. Segue, no entanto, a constatação de que esse número continua expressando um baixo grau de representatividade *vis a vis* o universo dos Estados componentes da Organização⁹.

O aludido artigo 23, no seu n° 1, atribui à Assembleia Geral a escolha dos membros não permanentes do Conselho, levando em conta suas contribuições para a manutenção da paz e segurança internacionais bem como critérios geográficos. A Resolução 1991 A (XVIII) estabeleceu quais critérios de representação geográfica devem ser seguidos pela Assembleia Geral no momento da eleição: cinco assentos para a África e a Ásia, dois para a Europa Ocidental, dois para

8 A respeito das discussões políticas que precederam a decisão ver Fehrenbach, T. R. O que há por trás da ONU. Rio de Janeiro: Dinal, 1967, p. 13/123.

9 Após a reforma de 1963, diversas propostas surgiram, provocando debates e projetos de resolução, no sentido de se aumentar o número de membros do Conselho, por exemplo, a do grupo dos 77, apresentada nas seções de 1970 a 1980, da Assembleia Geral, que invocava critérios mais justos de distribuição geográfica (distribuição equitativa). Todos esses projetos têm sido obstados pelos membros permanentes. Ver Pons Rafols, X, Olesti Rayo A e Torroja Matteu, H. "La reforma de la Carta de Las Naciones Unidas. Informe analítico de la práctica de la Organización. Colección Escuela Diplomática n° 2, Madrid, 1995, p. 96/97.

a América Latina e um para a Europa Oriental¹⁰.

Com relação ao sistema de votação, o artigo 27, nº 1, atribui um voto a cada membro (princípio da igualdade soberana), ressaltando, no seu nº 2, que as questões processuais serão aprovadas com o voto afirmativo de nove membros; o mesmo número é exigido para as demais decisões, com a fundamental diferença de que, com relação às últimas, é imprescindível o voto afirmativo dos cinco membros permanentes (artigo 27, nº 3, primeira parte).

Este último dispositivo – que relativiza o princípio da igualdade soberana dos Estados – introduz o chamado “direito de veto”, atribuição exclusiva dos membros permanentes nas chamadas questões substantivas ou de fundo. A polêmica se faz presente no momento de definir quais questões possuem natureza procedimental. Durante a Conferência de San Francisco, as Quatro Potências patrocinadoras emitiram um documento, posteriormente subscrito pela França, buscando responder as indagações externadas por alguns Estados a respeito do sistema de votação do Conselho. No entanto, como informa Rubio Fernández, a doutrina não tem dado a este documento valor de interpretação autêntica do artigo 27 e o próprio Conselho, na sua prática, tampouco se considera vinculado a ele. Conclui a autora que

“en esa declaración las grandes potencias dejaron patente su voluntad de poder considerar eventualmente una cuestión de procedimiento ‘de gran importancia’ como de fondo, invocando como justificación a esta postura la teoría dos acontecimientos, que recordamos era aquélla por la que cualquier decisión podía constituir un eslabón de la cadena que condujera a los Estados Miembros a llevar a cabo una actuación colectiva. De la práctica seguida por el Consejo de Seguridad podemos extraer la conclusión de que serán decisiones sobre cuestiones de procedimiento aquéllas que hayan sido aprobadas con el voto negativo de alguno de los permanentes o las que lo

10 Aust faz menção aos distintos grupos que se formaram no seio do Conselho de Segurança, que mantêm reuniões periódicas informais com o intuito de consertarem seus interesses: Os P5 (os cinco membros permanentes); os P3 (Os membros permanentes da Europa Ocidental (Inglaterra e França) e os EUA; os não alinhados (a maioria dos membros que representam a Ásia, a África e a América Latina). Aust. A. “The procedure and practice of the Security Council today”, in Colloque de L’Académie de Droit International de La Haye. Le développement du rôle du Conseil de Sécurité. Peace keeping and peace building, Dordrecht, 1993, p. 368/369. A respeito ver também Scintefus, Ricardo. Manual das Organizações Internacionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997, p. 123.

*hayan sido con algún voto indicando que se trata de una cuestión de procedimiento."*¹¹

Com relação ao "direito de veto", mister se faz ressaltar que, na prática do Conselho, a não participação de algum membro permanente, por ausência de seu representante¹², ou a abstenção do voto, não são considerados vetos. A este respeito, a Corte Internacional de Justiça, em sua **opinião consultiva sobre as consequências legais para os Estados em função da presença contínua da África do Sul na Namíbia (1971)**, considerou que a abstenção de um dos membros permanentes não se constituía em obstáculo para a adoção de resoluções¹³.

Pastor Ridruejo, analisando o histórico dos vetos exteriorizados no Conselho, até o ano de 1985, mostra que a antiga União Soviética exerceu seu direito por 116 vezes, EUA em 39 oportunidades, o Reino Unido em 22 ocasiões, a França em 15 e a China em 4¹⁴.

Após a queda do muro de Berlim, o Conselho tem tentado estabelecer métodos consensuais de decisão, mediante consultas prévias e negociações, principalmente entre seus membros permanentes.

A existência e a persistência do veto, como é por demais sabido, redundou em um processo de paralisia decisória do Conselho ao longo de grande parte de sua História. Em um mundo marcado pela confrontação entre dois blocos ideologicamente antagônicos, o recurso ao veto surgia inevitavelmente como mecanismo de contenção das ações do adversário, e foi esgrimido sem constrangimentos em função de interesses políticos-ideológicos, sobretudo quando praticamente todos os conflitos armados interessavam, em maior ou menor medida, as potências e, mais ainda, às superpotências.

11 Rubio Fernández, Eva Maria. El Sistema de Seguridad Colectiva de las Naciones Unidas. Murcia: Editorial KR, 1998, p. 27/28.

12 A decisão do Conselho de Segurança a respeito do conflito coreano, tomada em 27/6/1950, na sua 474ª reunião – que reconhece uma situação de ruptura da paz e recomenda aos membros que tomem as providências necessárias para ajudar a República da Coreia – foi enunciada sem a presença do representante da URSS.
Diez de Velasco, Manuel. Las Organizaciones Internacionales. Madrid: Tecnos, Novena Edición, 1996, p. 198.

13 Bowet, D. W. The law of international institutions, London, 4a ed., p. 31/32.

14 Pastor Ridruejo, José A. Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales. Madrid: Tecnos, 6ª ed., p. 752.

Tal situação gerou críticas e sugestões para a modificação da Carta, e o fim da guerra fria não foi capaz de minimizá-las, não obstante se pensasse, a princípio, que a "nova ordem mundial" seria capaz de tornar irrelevantes as antigas disputas entre as superpotências, doravante unidas em torno de um sistema onde prevaleceria as concepções ocidentais de democracia e a economia de mercado.

No entanto é forçoso reconhecer que, após o fim da Segunda Guerra Mundial, a única maneira de implementar uma organização de caráter mundial descansava na premissa de que o sistema de segurança coletiva seria comandado pelas potências vencedoras. Pastor Ridruejo indaga com propriedade o que teria acontecido efetivamente se o Conselho de Segurança pudesse acionar seu mecanismo coercitivo, fulcrado no capítulo VII, contra um de seus membros permanentes? Ele mesmo responde: todo o delicado equilíbrio institucional de caráter político criado em Yalta e confirmado em San Francisco estaria alterado e, isso, muito provavelmente, implicaria o fim das Nações Unidas. E conclui:

*"Claro que lo deseable hubiera sido la realización del supuesto contemplado cuando se elaboró a Carta: el entendimiento entre los miembros permanentes del Consejo en lo que atañe al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Es la no realización de aquel supuesto la que determinó las carencias del Consejo y, a fin de cuentas, el fracaso global de la Organización hasta 1990 en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, si bien en este ámbito el órgano puso en marcha acciones preventivas de importancia nada desdeñable."*¹⁵

Passados mais de cinquenta anos de criação da ONU, entretanto, torna-se cada vez mais consensual – não obstante as óbvias reticências dos seus membros permanentes – a idéia de que uma nova composição do Conselho de Segurança permitiria, face às novas realidades do mundo, uma razoável dose de democratização e oxigenação no seu interior. São inúmeras as propostas de ampliação, avançando-se também possibilidades de mudança na questão do "direito de veto". Estas mudanças, a despeito de necessárias, devem se verificar levando-se em conta, a nosso entender, realidades muito presentes no tocante à distribui-

¹⁵ Pastor Ridruejo, José A. op. cit., p. 753.

ção de poder e responsabilidades no cenário internacional, sob pena de contribuir para a completa inocuidade do Conselho, já tão ameaçado em sua capacidade de decisão e operacionalização pelo processo de expansão de atuação da OTAN, como nos mostra o recente episódio do Kosovo¹⁶.

O Conselho de Segurança tem como principal função a manutenção da paz e segurança internacionais, exercício este que lhe é delegado pela Sociedade Internacional em seu conjunto. Destarte, quando age, assim o faz em nome de todos os Estados Membros da ONU¹⁷. Esta responsabilidade, embora primordial, não é exclusiva, posto que a Assembléia Geral guarda para si uma competência residual, emitindo recomendações. É o que se constata pela leitura dos artigos 10, 14 e 35 da própria Carta¹⁸. A análise sistemática dos mencionados dispositivos nos permite concluir pela indiscutível prevalência do Conselho no concernente à principal tarefa a que a ONU se propôs desempenhar, situação que traz consigo, a princípio, uma carga positiva no tocante à rapidez e operacionalidade de atuação mas que a prática terminou por colocar obstáculos na maioria das vezes insuperáveis representados pelo aludido potencial de veto dos membros permanentes.

Estas funções devem ser exercidas de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas, estampados no capítulo I, da Carta, vale dizer,

"manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim tomar coletivamente medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios de justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução de controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz." (Art. 1.1.)

16 O conflito do Kosovo talvez seja aquele que mais emblematicamente demonstra a incidência de um novo conceito estratégico da OTAN, de expansão intervencionista. A OTAN dispensou definitivamente a aprovação do Conselho de Segurança (temia-se o mais que provável veto russo), dentro de uma estratégia de afirmação de fronteiras de intervenção, à frente os EUA, aproveitando-se da indecisão europeia, manifestada desde o início dos conflitos iugoslavos.

Ver a respeito Hernández Holgado, Fernando. *Historia de La OTAN – de la Guerra Fria al intervencionismo humanitario*. Madrid: Catarata, 2000.

17 O artigo 24, n° 1, da Carta, estabelece o marco legal das funções do Conselho:

"A fim de assegurar a eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais, e concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome dele".

Embora o texto não faça menção à resolução de conflitos, é de se observar que a interdependência entre as duas missões é grande de modo a permitir uma interpretação ampla do artigo. Quoc Dinh, Nguyen et al, op. cit., p. 743.

18 Artigo 10 – "A Assembléia Geral poderá discutir quaisquer questões de assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou

Os poderes atribuídos ao Conselho estão elencados nos capítulos VI, VII, VIII e XII.

O capítulo VI se refere àqueles poderes relativos a controvérsias ou situações susceptíveis de colocar em perigo a manutenção da paz e a segurança internacionais que admitam soluções através de medidas pacíficas; no capítulo VII, estamos diante de uma situação de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão; o capítulo VIII diz respeito às suas relações com organismos regionais; e o capítulo XII trata de zonas estratégicas que possam estar dentro de um regime internacional de administração fiduciária.

Ademais, possui o Conselho outras atribuições tais como: recomendar a admissão de novos membros das Nações Unidas (art. 4.2.); suspender um membro de seus direitos e privilégios (art. 5); expulsar da Organização um membro que venha reiteradamente desrespeitando os princípios da Carta (art. 6); nomear o Secretário-Geral (art. 97); eleger os juízes da Corte Internacional da Justiça. Todas estas últimas competências são exercidas concorrentemente com a Assembleia Geral, através de recomendações.

Constata-se que o sistema proposto pela Carta institui medidas a serem aplicadas de maneira paulatina, na perspectiva de um processo que se inicia com o uso de mecanismos menos drásticos de intervenção, podendo chegar, em caso de fracasso desta postura, à tomada de providências mais radicais e extremadas.

Antes de adentrarmos mais especificamente na análise das referidas funções, importa aqui algumas pequenas considerações.

De um ponto de vista jurídico, o sistema consagrado pela Carta representa uma concepção distinta daquela concebida em Westfalia bem como da Liga das Nações.

que se relacionarem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos e, com exceção do estipulado no art. 12, poderá fazer recomendações aos membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles, conjuntamente, com referência a qualquer daquelas questões ou assunto".

Artigo 14 – "A Assembleia Geral, sujeita aos dispositivos do art. 12, poderá recomendar medidas para a solução pacífica de qualquer situação, qualquer que seja a sua origem, que lhe pareça prejudicar ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre as nações, inclusive em situações que resultam na violação dos dispositivos da presente Carta que estabelecem os propósitos e princípios das Nações Unidas. Artigo 35, n° 1 – Qualquer membro das Nações Unidas poderá solicitar a atenção do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral para qualquer controvérsia, ou qualquer situação, da natureza das que se acham previstas no art. 34".

Isto porque a Carta proíbe expressamente o recurso ou a ameaça à força como meio de solução de controvérsias, entendendo-se força **como força armada**¹⁹, e é exatamente esta proibição que legitima a intervenção do Conselho. Lembremos de que o Pacto da Liga das Nações somente limitava o uso da força²⁰.

Desta maneira, como bem observa Carrillo Saucedo,

*"La Carta de las Naciones Unidas expresa por tanto una concepción del orden internacional profundamente distinta de la tradicional, desde el momento en que introdujo dos principios jurídicos nuevos (la prohibición del recurso a la fuerza y la obligación de arreglo pacífico de las controversias), que no estaban ni en los tratados de 1648, ni en el orden internacional que siguió al Congreso de Viena de 1815, y que sólo imperfecta y parcialmente aparecían regulados en el Pacto de la Sociedad de Naciones."*²¹

No entanto, o professor espanhol não foge às devidas cautelas ao afirmar que,

*"sin embargo, es preciso no exagerar el alcance de estos datos pues la Carta de las Naciones Unidas no ha eliminado el conjunto de principios que inspiraron el orden internacional de Westfalia; no ha establecido un auténtico sistema de seguridad colectiva que obligue jurídicamente a los Estados soberanos al arreglo judicial o arbitral de las controversias en que sean partes y prive a los Estados soberanos de la legitimación para el uso jurídico de la fuerza; y, finalmente, no ha establecido, al crear la Organización de las Naciones Unidas, una instancia de autoridad pública internacional superior a los Estados soberanos."*²²

19 Carrillo Saucedo, Juan Antonio. Op. Cit., p. 82.

20 O artigo 12 do Pacto estipulava que, surgida uma controvérsia susceptível de provocar uma ruptura, as partes teriam que submetê-la a um procedimento de arbitragem, à uma decisão judicial ou ao exame do Conselho, não podendo recorrer à guerra antes de três meses a contar da decisão – arbitral ou judicial – ou do informe do Conselho. Esta norma, na verdade, previa uma moratória ao recurso à guerra mas não a proibia.

Ver Gutiérrez Posse, Hortensia P. T. *Moderno Derecho Internacional y Seguridad Colectiva*. Buenos Aires: Zavalia Editor, 1995, p. 51/52.

21 Carrillo, Salcedo, Juan Antonio. Op. Cit., p. 83.

22 Ibidem, p. 83.

Outra observação se faz imperiosa: a ONU, e particularmente, seu Conselho de Segurança, não tem como função solucionar **todas** as crises internacionais, mas tão somente aquelas capazes de colocar em perigo a manutenção da paz e segurança internacionais (art. 33) ou susceptíveis de provocar atritos entre as Nações ou dar origem a uma controvérsia. Ademais, possui competência para recomendar medidas de solução pacífica que considere convenientes (art. 33.2 e 36) e só excepcionalmente, na hipótese da controvérsia ser capaz de colocar em perigo a paz e segurança internacionais, ou por solicitação das partes envolvidas, recomendar as soluções que julgar apropriadas. Somente depois de fracassadas estas injunções, é que se poderá acionar os mecanismos coercitivos de ação coletiva previstos no capítulo VII da Carta.

Parece-nos fundamentais estas observações, tanto mais válidas diante de casos em que eram discutíveis a existência de ameaça à paz e segurança internacionais (Somália e Haiti, por exemplo)²³, já que foram episódios onde não está claro o conteúdo de internacionalidade.

Já foi enfatizado que, sendo o principal objetivo da ONU a manutenção da paz e segurança internacionais, somente as situações que se encaixem nestes marcos, serão objeto de preocupação do Conselho. Daí que a primeira providência que **pode** ser tomada pelo Conselho (art. 33.2) será a de instar as partes a resolver suas controvérsias através de meios elencados no artigo 33.1, da Carta (negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entraves ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico). Por controvérsia se entende "el desacuerdo sobre un punto de derecho o de hecho, una contradicción, una oposición de tesis jurídicas o de intereses entre dos personas", nas palavras da CPJI no assunto das **Concessões Madrommatis na Palestina**,

23 No episódio Somali, a Resolução 794 (1992), de 03 de dezembro alerta apenas para os efeitos humanitários do Conflito, vinculando a ameaça a paz a esses efeitos.

No Haiti, outrossim, não é discernível o componente de internacionalidade. A Resolução 940 (1994), de 31 de julho faz referência à "Gravely concerned by the significant further deterioration of the humanitarian situation in Haiti, in particular the continuing escalation by the illegal de facto regime of systematic violations of civil liberties, the desperate plight of Haitian refugees and the recent expulsion of the staff of the International Civilian Mission (MICIVIH), which was condemned and its Presidential statement of 12 July 1994".

Na verdade, no Haiti havia o temor do governo norte-americano com uma possível avalanche dos boat people no mar do Caribe, atingindo as costas dos EUA.

A intervenção na Somália pode ser explicada por motivos de política interna dos EUA. Bush precisava melhorar sua imagem às vésperas das eleições.

de 30 de agosto de 1924, devendo estar objetivamente caracterizada a raiz dessa controvérsia²⁴. A atuação do Conselho poderá se verificar, nesta fase, através de seus poderes de investigação da situação, nos termos do artigo 34, a fim de determinar se existe a possibilidade de, mantida a controvérsia, perigo à manutenção da paz e segurança internacionais. Qualquer Estado Membro da ONU ou mesmo não membro (desde que seja parte na controvérsia e se comprometa a aceitar as obrigações de solução pacífica previstas na Carta), poderá solicitar a atuação do Conselho ou da Assembléia Geral em qualquer controvérsia, ou qualquer situação susceptível a colocar em perigo a manutenção da paz e da segurança internacionais (art. 35, 1 e 2)²⁵.

Submetida a controvérsia ou situação ao Conselho, este decide se se trata de assunto de sua competência, e convidará as partes controvertidas ou qualquer Estado afetado para discussões, sem direito de voto (artigos 31 e 32), podendo, em seguida, enfatizar a necessidade de resolução do conflito com base no artigo 33,1, da Carta. Poderá outrossim iniciar investigações sobre a controvérsia (se ela não estiver claramente identificada), através de uma comissão, por ele criada ou pelo Secretário Geral. Uma vez esgotadas, sem solução, as vias prescritas pelo capítulo VI²⁶ passará ele a atuar sob a égide do capítulo VII.

O capítulo VII está, conforme já salientado, estruturado de maneira a permitir ao Conselho tomadas de posição sucessivas, configurando medidas paulatina-

24 Rubio Fernández, Eva Maria, op. cit., p. 47/48.

25 "Situaciones hacen referencia a una realidad más difusa en la cual el objeto de la disputa y/o las partes implicadas no están definidas con precisión, sin que sea preciso que exista una oposición. De hecho, una situación podría terminar constituyendo una autentica controversia cuando desapareciera esa definición. Ha sido en la práctica donde esta distinción ha desplegado ampliamente su virtualidad, ya que bajo la calificación de "situación" se ha podido intervenir en los conflictos internos, donde no existen dos Estados enfrentados y no se puede hablar de una controversia internacional, superando de esta manera la excepción de la jurisdicción domestica del artículo 2.7".
Ibidem. p. 48.

26 "Como se podrá apreciar, la Carta de la ONU es lo suficientemente flexible como para permitir la elección de los medios de solución de controversias que los Estados consideren apropiados, en los cuales no solamente se incluyen los del art. 33 (negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial u otros medios), sino otros como los buenos oficios, las gestiones diplomáticas y en específico el recurso a la Corte Internacional de Justicia, cuyo estatuto en su art. 36 abre su competencia a los Estados que le sometan sus asuntos, así como aquellos que hayan reconocido como obligatoria *ipso facto*, 'respecto de otro Estado, la jurisdicción da Corte. Esta competencia se amplía a los Estados que hayan hecho una manifestación de aceptación general e incondicional de la misma".
Alzete Donozo, Fernando. Teoría y práctica en las Naciones Unidas. Bogotá: Editora Remis S.A., Colombia, 1997, p. 120.
Rubio Fernández sustenta que as Resoluções que se adotam sob o signo do Capítulo VI possuem tão somente o caráter de recomendação, de acordo com o artigo 36 e 36.3. Assim, a aceitação a que se refere o artigo 25 diz respeito apenas ao Capítulo VII. De fato, o artigo 25 obriga os membros das Nações Unidas a aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, e o Capítulo VI faz menção à *recomendação*. Destarte, uma recomendação do Conselho estabelecendo uma investigação de uma controvérsia ou situação pode resultar sem efeito se os Estados não permitem a entrada da Comissão investigatória em seus territórios. Op. cit., p. 51.

mente mais contundentes. Tais medidas exigem, em primeiro lugar, a constatação de uma ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão (art. 39). No entanto, o dispositivo não define essas expressões.

No que diz respeito a ato de agressão, a Resolução 3314 (XXIX), da Assembleia Geral, de 14 de dezembro de 1974, se dispôs a elucidar seu sentido, não através de uma definição clara a respeito mas através de exemplos, seja de uso de força direta (invasão, ataque de forças armadas de um Estado, ocupação militar, bombardeio), seja de força indireta (ação de um Estado que permite outro Estado utilizar seu território como passagem para alcançar e agredir um terceiro Estado)²⁷.

A distinção entre ruptura da paz e ato de agressão diz respeito muito mais ao grau de intensidade de utilização da força do que a conteúdos específicos.

Conclui-se que a margem de discricionariedade do Conselho é razoavelmente ampla. Se uma Resolução do Conselho é adotada invocando este Capítulo, mesmo que não faça menção específica a uma das hipóteses do artigo 39, entende-se que ele está agindo de acordo com seus poderes, sendo esta decisão obrigatória para todos os Estados Membros da Organização.

Antes de decidir sobre as medidas previstas no artigo 39, o Conselho **pode** adotar medidas provisórias (trégua, retirada de tropas etc. – art. 40). Ensina Dinh et al que “O Conselho não pode senão convidar as partes interessadas a conformarem-se com tais medidas. Empregando este termo, o art. 40 indica claramente que o Conselho não detém na circunstância senão o direito de emitir recomendações”²⁸.

Em mais um passo adiante, constatada a ineficácia das medidas provisórias do artigo 40, o Conselho pode acionar aquelas constantes do artigo 41, que possu-

27 Trata-se de uma lista não exaustiva de atos de agressão, o que permite a Quoc Dinh, Nguyen et al (op. cit., p. 824) concluírem que “tratando-se de uma simples recomendação da Assembleia ao Conselho de Segurança, este último pode proceder à sua aplicação num sentido tanto restritivo como extensivo”.

Os autores lembram que as intervenções armadas da África do Sul em Angola, Zâmbia e Lesoto (Resoluções 387, 393 e 527, de 1976 e 1982) foram qualificadas como agressões enquanto no conflito Iraque-Irã, iniciado em 1980, somente a Resolução 548 (1987) reconheceu no conflito uma ruptura da paz no sentido dos artigos 39 a 40, da Carta. Op. cit., p. 864/865.

28 Op. cit., p. 866.

em natureza política, econômica, diplomática ou comercial²⁹.

A palavra “convidar” (call up) é usada aqui com o significado de ordenar³⁰.

Estas medidas, de inequívoca gravidade, possuem, para alguns, caráter muitas vezes contraproducentes. Para Fernando Alzate Donoso, por exemplo,

“si un Estado se le dictan medidas que conllevan bloqueos a sus comunicaciones aéreas, navales o terrestres, o a su intercambio comercial, bancario etc, al mismo tiempo se le está facilitando a sus líderes la posibilidad de enarbolar la bandera de la dignidad nacional y de su autonomía. Ante la dimensión de tales sanciones, ya no se castiga al representante de dicho Estado o a sus fuerzas armadas, sino a una nación entera.

*Suele pensarse contra este argumento que las decisiones del Consejo de Seguridad pueden inducir a un levantamiento de los pueblos afectados contra sus líderes. Sin embargo, ello regularmente no sucede por temor, por sentimientos nacionalistas, por la falta de organización logística y militar de la sociedad y en razón a que los efectos de las sanciones tardan en muchos casos meses y años para determinar un levantamiento interno.”*³¹

Finalmente, como *ultima ratio*, o Conselho pode aplicar as medidas do artigo 42, que implicam o uso de força militar³², a mais grave das sanções previstas. Para se levar a efeito estas medidas é preciso que haja um complexo de forças militares a serviço da ONU, mediante a celebração de acordos especiais (art. 43).

29 Artigo 41 – “O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a intervenção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas.

30 Dinh Quoc, Nguyen et all, op. cit., p. 866. Moon Jo, Hea. Introdução ao Direito Internacional. São Paulo: LTR, 2000, p. 566.

31 Donoso, Alzate, Fernando. Op. cit., p. 123.

32 Estas medidas podem ser tomadas independentemente da aplicação do artigo 41.

O SISTEMA DE SEGURANÇA COLETIVA E A PRÁTICA DO CONSELHO DE SEGURANÇA

A Guerra Fria como elemento decisivo de paralisia decisória

Já foi enfatizado em mais de uma ocasião que o surgimento da chamada “Guerra Fria”, iniciada após o término da segunda guerra mundial, cuja duração se estendeu até o final dos anos 80, praticamente inviabilizou uma atuação do Conselho que se adequasse às exigências mínimas de paz e segurança internacionais.

O sistema de vetos tornou-se um obstáculo intransponível para uma atuação eficiente do órgão. Daí que os inúmeros conflitos ocorridos – alguns ainda não equacionados – desembocaram em soluções políticas ou militares à margem dos mecanismos jurídicos colocados à disposição pela Carta.

Nos anos mais duros da Guerra Fria (1946-1965), a URSS se utilizou do seu direito de veto em 106 oportunidades enquanto os EUA não lançaram mão deste instrumento. No período seguinte (1966-1990), os EUA vetaram 67 resoluções contra 18 da URSS.

Não cabe aqui análise detida de todos os conflitos ocorridos neste período. Seleccionamos apenas alguns que, a nosso ver, ilustram certas peculiaridades na atuação das Nações Unidas, seja pela participação da Assembléia Geral seja pela da Corte Internacional de Justiça.

Destarte, a maioria dos episódios onde a nota de conflito pudesse estar presente – e essa questão, na maioria deles, nem foi analisada com vagar – serão aqui desprezados até porque as respectivas soluções, quando se concretizaram, buscaram apoio em acomodações políticas ou na força militar (Palestina, Hungria, Tchecoslováquia, Granada, Malvinas-Falklands etc.).

No âmbito de autorização do uso da força, o conflito coreano – já mencionado aqui e agora merecedor de considerações um pouco mais detalhadas – merece registro vez que trouxe consigo questões juridicamente polêmicas.

Ao terminar a segunda Guerra Mundial, estava a Coréia dividida em duas par-

tes: ao norte encontrava-se ocupada por tropas soviéticas e ao sul por forças americanas. A ONU, através da Resolução 112 (11), de 1947, de sua Assembléia Geral, instou as superpotências a retirarem suas forças e promoverem eleições gerais em uma Coreia unificada. Estas eleições foram realizadas na Coreia do Sul, que estabeleceu um governo independente, declarado pela Assembléia Geral como o único governo legal existente na Coreia (Resoluções 195 (II), de 12 de dezembro de 1948 e Resolução 203 (IV), de 21 de outubro de 1949).

No dia 21 de junho de 1950, as tropas da Coreia do Norte invadiram a Coreia do Sul, apoiada principalmente pela China e pela URSS. Os norte-americanos imediatamente enviaram tropas aéreas e marítimas à Coreia do Sul e colocaram o problema ao Conselho. Este emitiu a Resolução 82 (1950), de 25 de junho, identificando o episódio como uma ruptura da paz (art. 39), requerendo o fim das hostilidades e a retirada das forças norte coreanas.

Diante do não cumprimento da Resolução, o Conselho adotou outra, de nº 83 (1950), de 27 de junho, recomendando aos Estados Membros a prestarem toda a ajuda necessária a agora chamada República da Coreia com o fito de restabelecer a paz, inclusive, se necessário, ajuda militar. Foi a senha para que os EUA, os verdadeiros mentores das aludidas Resoluções, conseguissem a adesão militar de mais quatorze Estados, liderando uma coalizão para atuar sob a bandeira da ONU³³.

Registre-se que até então a URSS não havia participado de nenhuma dessas reuniões em protesto pela inclusão de Taiwan como membro permanente do Conselho no lugar da China Continental.

Quando os russos voltaram a ocupar o assento, vetando ulteriores Resoluções, as tropas norte coreanas já haviam se retirado ao paralelo 38. No entanto, os americanos, com base na Resolução 376 (V), de 07 de outubro, continuaram seu ataque, chegando à fronteira da China³⁴, que imediatamente enviou tropas à Coreia

33 A URSS protestou contra essa decisão pois, no uso do artigo 32, da Carta, somente a Coreia do Sul foi convidada a participar na reunião do Conselho, já que a Coreia do Norte foi considerada estado agressor. Parece-nos que a URSS estava correta pois os norte coreanos possuíam o direito de tentar justificar sua ação, por determinação do próprio artigo 32.

34 Giordano, Giancarlo. *Storia Della Politica Internazionale* – 1870/1992. Milano: Franco Angeli, 1994, p. 312/316.

do Norte.

Diante do impasse, a Assembléia Geral adotou a Resolução 377 (V), de 03 de novembro de 1950, denominada **Unidos para a Paz** que lhe permitia, face à paralisação no Conselho, recomendar a adoção de medidas coletivas coercitivas ou não³⁵.

Questionou-se muito a legalidade da resolução 377. No plano político, ela é demonstrativa de como o sistema de segurança das Nações Unidas se viu anulado pelos inevitáveis impasses oriundos do poder de veto, levando a Assembléia Geral a intentar ação tendente ao alargamento de seus poderes, em oposição à estrutura jurídico-política idealizada em San Francisco.

A maioria da doutrina se posicionou pela ilegalidade da ação, invocando a proibição expressa do artigo 11.2, da Carta assim como a prerrogativa do Conselho nas questões de manutenção da paz e segurança internacionais dada pelo artigo 24. Acrescentavam que qualquer adoção de medidas coercitivas só poderiam ter lugar se o Conselho fizesse menção ao artigo 39, da Carta, o que não aconteceu³⁶.

Os defensores afirmavam que o artigo 24, da Carta, atribui responsabilidade subsidiária à Assembléia Geral nas situações em que o Conselho de Segurança se vê impossibilitado de atuar³⁷.

No episódio do Canal de Suez, quando o Egito decidiu restringir a passagem de navios a Israel através do canal, obtendo como resposta o ataque de tropas israelenses, inglesas e francesas, a Assembléia Geral tornou a invocar a Resolução **Unidos para a Paz**, face aos vetos de França e Grã-Bretanha no Conselho. A Resolução 97 (ES-1), de 02 de novembro, embora não mencione o artigo 39, constata as manobras militares na França, Inglaterra e Israel (que adentrou em território egípcio), tendo a Resolução 1002 (ES-1) solicitado a retirada das tropas.

35 Entre as medidas encontravam-se a retirada das tropas chinesas e a instalação de um comitê de boa vontade. Posteriormente, através da Resolução 500 (V), foi recomendado um embargo de armas à Coreia do Norte e à China. Rubio Fernández, Eva Maria, op. cit., p. 74/75.

36 Rubio Fernández, Eva Maria. Op. cit., p. 93. Castañeda, Jorge. El valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas, México: Fondo de Cultura Económica, p. 257.

37 Kelsen, Hans. The Law of United Nations, London, 1951, p. 953 e ss. Apud. Rubio Fernández, Eva Maria, p. 93.

Após o fim das hostilidades foi a primeira operação de manutenção da paz, a UNEF I. Na verdade, o que determinou as retiradas foram as pressões russas e, principalmente, norte-americanas³⁸.

A despeito de estar, em boa medida, superado o debate acerca do assunto – estando quase sedimentado o entendimento que atribui ilegalidade a uma ação da Assembleia Geral face a uma situação de paralisia do Conselho – ambos os episódios são ilustrativos de como o sistema de segurança coletiva estabelecido pela Carta possui sérias dificuldades de funcionamento, sendo virtualmente impossível qualquer ação em um contexto como o da Guerra Fria.

Não foi por acaso que a ação do Conselho neste período, no que tange à aplicação dos capítulos VI e VII tenha sido nula, malgrado o esforço da Assembleia Geral nestas duas ocasiões.

Com o fim da Guerra Fria, a atuação do Conselho sofre algumas modificações – nem sempre positivas – incorporando a dimensão humanitária nas suas linhas de consideração, nem sempre altruísticas como pode parecer à primeira vista.

Um dos elementos mais característicos da atuação do Conselho de Segurança nos mais recentes conflitos armados tem sido a integração das preocupações humanitárias entre os seus objetivos. Esta preocupação se deve fundamentalmente à magnitude alcançada por alguns conflitos armados, que trazem em seu bojo o sofrimento e morte de milhares de civis alheios à disputa, muitos deles mulheres e crianças, além de tratamentos cruéis e desumanos inflingidos entre os próprios combatentes. Isto propiciou a possibilidade de reforço da aplicação das regras do Direito Internacional Humanitário no momento do Conselho decidir acerca de medidas coercitivas, com base no Capítulo VII, da Carta das Nações Unidas, visando a proteção principalmente da população civil e seus bens.

Define-se o Direito Internacional Humanitário como o

“conjunto de normas internacionais, que se originam em convenções ou em costumes, especificamente destinadas a serem aplicadas em conflitos ar-

38 Zorbigbe, Charles. *Historia de las relaciones internacionales 2. Del sistema de Yalta hasta nuestros días*. Madrid: Alianze Universidad, p. 210/211.

mados, internacionais ou não-internacionais, que limitam, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito a escolher livremente os métodos e os meios utilizados no combate ('Direito de Haia') e que protegem as pessoas e os bens afetados ('Direito de Genebra')."³⁹

A rigor, a existência do artigo 2.4, da Carta das Nações Unidas, que proíbe a ameaça ou o uso da força nas relações internacionais, deveria tornar desprovido a existência de um Direito Internacional Humanitário, que pressupõe, para sua aplicação, a realidade de um conflito armado.

A Carta não faz nenhuma menção ao Direito Internacional Humanitário e até recentemente a questão humanitária e a de manutenção da paz eram abordadas de maneira separada. Esta postura se viu radicalmente modificada a partir do início da década de 1990, e buscaremos aqui tecer rápidas considerações acerca da prática das Nações Unidas, e particularmente de seu Conselho de Segurança, acerca das chamadas intervenções humanitárias.

De início, cabe salientar que, se de um lado as chamadas intervenções humanitárias espelham, **pelo menos teoricamente**⁴⁰, uma indispensável tarefa de solidariedade internacional a milhares de vítimas de diversos conflitos armados, por outro só faz evidenciar o grau de seletividade e discricionariedade do Conselho no momento de realizar suas escolhas, justificá-las e enquadrá-las nos marcos de sua competência (manutenção da paz e segurança internacionais).

Destarte, se o Conselho entendeu por bem, no marco do capítulo VII, intervir na Somália (ainda que o resultado final tenha sido desastroso) e na Bósnia-Herzegovina, considerando que aquelas catástrofes humanitárias afetavam a paz e segurança internacionais, nos recentes episódios ocorridos na República do Congo e em Serra Leoa, por exemplo, sua inação foi quase completa.

39 Swinarski, Christophe, *A Norma e a Guerra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 11. Os quatro Convênios de Genebra e seus Protocolos Adicionais surgidos, respectivamente, em 1949 e 1977, são os mais importantes tratados de Direito Internacional Humanitário. Na sua sentença de 27 de junho de 1986, a Corte Internacional de Justiça, no caso relativo às atividades militares e paramilitares na Nicarágua (Nicarágua contra EUA), consignou que os Estados Unidos estavam obrigados a respeitar e fazer respeitar as regras de Direito Internacional Humanitário e que tal obrigação resulta não só das Convenções em si mas também dos princípios gerais de Direito Internacional Humanitário. (Carrillo Salcedo, Juan Antonio, *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en el Derecho Internacional Contemporáneo*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1996, p. 46).

40 Na prática, algumas delas surtiram efeitos contraproducentes, só fazendo aumentar a violência e seus efeitos catastróficos, como teremos oportunidade de demonstrar.

Às conveniências de natureza política do Conselho deve se acrescentar ainda a pouca precisão jurídica de certas resoluções que dificultam o exato enquadramento das decisões, gerando dúvidas e perplexidade⁴¹.

A INCORPORAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO NA PRÁTICA DECISÓRIA DO CONSELHO DE SEGURANÇA

A introdução da preocupação com as violações do Direito Internacional Humanitário na prática do Conselho de Segurança e sua consideração na perspectiva do Capítulo VII, da Carta, é um fenômeno de manifestação recente. O marco inicial pode ser identificado na Resolução 688 (1991), de 05 de abril, onde o Conselho relaciona a política de repressão do governo do Iraque às minorias curdas com a paz e segurança internacionais:

*"Profondément préoccupé par la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, laquelle a conduit à un flux massif de réfugiés vers des frontières internationales et à travers celles-ci et à des violations de frontière qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région."*⁴²

Nos dizeres de Simone Martins Rodrigues,

"A Resolução 688 constituiu o primeiro caso, no pós-Guerra Fria, de associação de abusos maciços e sistemáticos de um Estado contra os direitos de seus próprios nacionais à problemática da segurança internacional, além de sinalizar para uma mudança no papel do Conselho de Segurança no

41 Julio Jorge Urbina entende que "esta discrecionalidad le confiere una amplia libertad de acción a la hora de apreciar las situaciones que se le presenten y decidir las medidas a tomar, y se manifiesta, entre otras cosas, en el que el Consejo de Seguridad no está obligado a calificar ninguna situación como "amenaza a la paz", "quebrantamiento de la paz" o como "acto de agresión", ni a reflejar en sus resoluciones la base jurídica exacta en la que funda la calificación hecha ni de las medidas adoptadas. Ello se debe a que el Consejo de Seguridad no se va a guiar en su acción por circunstancias de carácter fáctico e jurídico, sino, sobre todo, por consideraciones de tipo político, determinadas por la posición de los miembros permanentes y del grado de implicación que estén dispuestos a aceptar". Urbina, Julio Jorge, *Protección de las víctimas de los conflictos armados*, Naciones Unidas y Derecho Internacional Humanitario. Valencia: tirant lo blanch, 2000, p. 305.

42 Resolução adotada por 10 votos a favor, 03 contrários (Yemen, Zimbábue e Cuba) e 02 abstenções (China e Índia).

que se refere à limitação da jurisdição doméstica face a proteção internacional dos direitos humanos.”⁴³

Como consequência, foi criada a operação “Provide Comfort”, onde tropas norte americanas, inglesas e francesas, auxiliadas por outros países, instituíram “corredores humanitários” para permitir o retorno da população curda, fornecendo-lhes alimentos, medicamentos e roupas. Ademais, foram criadas zonas de segurança que proibiam atividades militares e sobrevôo por parte do governo iraquiano na região habitada pelas minorias curdas, acima do paralelo 36 no norte do país⁴⁴.

Esta resolução, portanto, reveste-se de crucial importância vez que estabelece um vínculo entre crise humanitária e ameaça à paz e segurança internacionais, assim como insere as questões humanitárias, ou, melhor dizendo, o Direito de Haia e o de Genebra, na Carta das Nações Unidas.

O precedente desta Resolução pode ser encontrado no caso das sanções impostas à Rodésia e à África do Sul que, embora justificadas pela possibilidade de instabilidade regional, manifestavam, na verdade, o repúdio da sociedade internacional, ao racismo institucionalizado levado a efeito por aqueles países. O combate internacional ao racismo seria invocado por Stanley Hoffman, na defesa de um direito de intervenção calcado no Capítulo VII, da Carta:

*“It is high time that the principle the UN has applied only to South Africa be generalized. No state should be able to claim that the way it treats its citizens is its sovereign right if this treatment is likely to create international tensions.”*⁴⁵

No entanto, urge ressaltar que a Resolução 688 não faz, em nenhum momento, alusão ao Capítulo VII, da Carta, o que nos permite concluir que a referida menção ao vínculo entre crise humanitária e paz e segurança internacionais se dá

43 Martins Rodrigues, Simone, Segurança Internacional e Direitos Humanos – a Prática da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria. RJ-SP: Ed. Renovar, 2000, p. 121.

44 Martins Rodrigues, Simone, op. cit., p. 121.

45 Apud Aguiar Patriota, Antonio de. O Conselho de Segurança após a Guerra no Golfo – A articulação de um novo paradigma de Segurança Coletiva. Brasília-DF: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão. Centro de Estudos Estratégicos, 1998, p. 68.

indiretamente. Daí que a detectada violação do Direito Internacional Humanitário ainda está presa a questões fronteiriças, expressamente mencionadas na Resolução.

No trágico conflito somaliano, o Conselho dá mais um passo e se refere, na Resolução 746 (1992), de 17 de março, à paz e segurança internacionais, relacionando-as expressamente à crise humanitária vivida pelo país. Os fundamentos desta Resolução foram retomados nas Resoluções 751 (1992), de 24 de abril, 767 (1992), de 27 de julho, 775 (1992), de 28 de agosto e 794 (1992), de 03 de dezembro⁴⁶.

Esta última resolução, tomada com o voto afirmativo de todos os membros do Conselho, autoriza o uso de todos os meios necessários para propiciar a distribuição de ajuda humanitária, incluída a força militar, àquele país cujas estruturas governamentais deixaram de existir como consequência do conflito interno.

No caso da ex-Yugoslávia, os episódios iniciais – quando o país ainda não havia se desintegrado – apontam para um caso de conflito armado interno, figurando como protagonistas as repúblicas secessionistas da Eslovênia (em um primeiro momento) e da Croácia (logo em seguida) e o exército federal iugoslavo, apoiado por paramilitares procedentes das minorias sérvias da Croácia. Em virtude das constantes violações do Direito Internacional Humanitário, o Conselho de Segurança, através de suas Resoluções 713 (1991) e 721 (1992), considerou que a situação caminhava perigosamente para a colocação em perigo da paz e segurança internacionais. Note-se que a relação entre paz e segurança internacionais e violação do Direito Internacional Humanitário ainda não encontra-se totalmente explicitada, embora o fundamento humanitário já seja bastante nítido. Com o recrudescimento e a generalização do conflito, estendido à Bósnia-Herzegovina, a Resolução 770 (1992), de 13 de agosto, vai invocar claramente o Capítulo VII e estabelecer a definitiva conexão entre a violação da paz e segurança internacionais e o respeito ao Direito Internacional Humanitário, autorizando os Estados membros, individual ou coletivamente, a tomar “all measures necessary” para o

46 A respeito ver Bailey, Sid. “The Security Council”, in P. Alston: (Ed.) – *The United Nations and Human Rights. A critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 304-336.

provimento de assistência humanitária a Sarajevo e outras regiões da Bósnia (abstenções de Zimbawe, Índia e China)⁴⁷. A partir daí, o Conselho, num crescendo de Resoluções, consolida a relação entre paz e segurança internacionais e violação do Direito Internacional Humanitário⁴⁸, todas elas invocando o Capítulo VII.

No episódio Somali, entretanto, encontramos uma importante diferença com relação ao caso yugoslavo: é muito menos nítida a dimensão internacional daquele conflito, tratando-se, na verdade, de um puro conflito interno. Se na Jugoslávia se pode encontrar elementos "internacionalizantes" do conflito (a posição geopolítica dos Balcãs, os laços sérvios com a Rússia, a prévia declaração de independência da Eslovênia e da Croácia – depois internacionalmente reconhecidas – e, em seguida, da Bósnia-Herzegovina, a intervenção por parte do mundo muçulmano em favor da Bósnia etc), na Somália estes são praticamente inexistentes. Tanto isso é verdade que a Resolução 794 (1992), de 03 de dezembro alerta apenas sobre os efeitos humanitários do conflito, vinculando a ameaça à paz a estes efeitos⁴⁹.

Esta possibilidade vale dizer, a intervenção baseada na ameaça à paz e segurança internacionais em decorrência de abusivas e massivas violações do Direito Internacional Humanitário, sem qualquer elemento de internacionalidade, está ainda mais clara no episódio de Ruanda. A Resolução 929 (1994), de 22 de junho, afirma:

"Recognizing that the current situation in Rwanda constitutes a unique case which demands an urgent response by the international community.

Determining that the magnitude of the humanitarian crises in Rwanda constitutes a threat to peace and security in the region."

Constata-se que a crise humanitária coloca em perigo a paz e a segurança na

47 Aguiar Patriota, Antonio de, op. cit., p. 85.

48 Resolução 776 (1992), de 14 de setembro, criadora da UNPROFOR; Resolução 816 (1993), de 31 de março que estabelece uma zona de proibição de tráfego aéreo na Bósnia.

49 Reaffirming its resolution 733 (1992) of 23 January 1992, 746 (1992) of 17 March 1992, 751 (1992) of 24 April 1992, 767 (1992) of 27 July 1992 and 775 (1992) of 28 August 1992. Recognizing the unique character of the present situation in Somalia and mindful of its deteriorating, complex and extraordinary nature, requiring an immediate and exceptional response. Determining that 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..."

O texto completo encontra-se em Martins Rodrigues, Simone, op. cit., p. 237/243.

A respeito ver Paya, O. Sauve qui veut? Le droit international face aux crises humanitaires. Bruxelles: Bruylant, 1996, p. 194/195.

região, e é esse fato, por si só, que confere legitimidade ao Conselho para intervir.

Finalmente, também no Haiti, não é discernível o componente de internacionalidade do conflito. Todavia, o Conselho acionou o Capítulo VII, autorizando os Estados Membros a formar uma força multinacional com o escopo de facilitar o retorno do Presidente eleito Juan-Bertrand Aristide, que havia sido deposto por uma junta militar⁵⁰.

A evolução na trajetória intervencionista do Conselho de Segurança, no que se refere ao uso dos poderes que lhe são conferidos pelo Capítulo VII, da Carta, tem início, portanto, com uma leitura mais restritiva do artigo 39, culminando, até o momento, como ilustrado principalmente pelos episódios ocorridos na Somália, Ruanda e Haiti, em uma hermenêutica que alarga seus poderes, autorizando intervenções onde não se via com clareza o conteúdo de internacionalidade mas percebia-se sem dificuldades graves e maciças violações ao Direito Internacional Humanitário, violações estas susceptíveis, a seu juízo, de colocar em perigo a paz e a segurança internacionais⁵¹.

Nesta perspectiva, as violações do Direito Internacional Humanitário são elevadas à categoria de ameaça à paz e segurança internacionais.

Sem antecipar, por enquanto, as vantagens e perigos deste entendimento, é preciso breve digressão acerca das relações entre o Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos. Isso porque urge saber se, com relação às violações de Direitos Humanos, é possível trabalhar com os mesmos parâmetros interpretativos.

50 Na verdade, os EUA tinham enorme receio de receberem um número excessivo de refugiados haitianos. A Resolução 940 (1994), de 31 de julho, faz referência à "Gravely concerned by the significant further deterioration of the humanitarian situation in Haiti, in particular the continuing escalation by the illegal de facto regime of systematic violations of civil liberties, the desperate plight of haitian refugees and the recent expulsion of the staff of the International Civilian Mission (MICIVIH), which was condemned and its Presidential statement of 12 July 1994".

51 Carcelén Ortega elencou as diversas vertentes ou perspectivas que o Conselho deu ao fator humanitário nas suas decisões:

- 1) Crise humanitária (Angola, Bósnia, Libéria, Somália e Ruanda)
- 2) Catástrofe humanitária (Ruanda e Somália)
- 3) Ataques a populações protegidas (Resoluções 836 e 925 em relação à Resolução 925 – Ruanda)
- 4) Limpeza étnica (Resoluções 775, 779, 780 – Bósnia)
- 5) Genocídio (Resolução 925 – Ruanda)
- 6) Violações graves do Direito Internacional Humanitário bélico (Bósnia, Somália, Ruanda)
- 7) Deslocamentos massivos de populações (Somália, Haiti e Ruanda)

Ortega, Carcelén, *Hacia un gobierno mundial*. Salamanca: Hesperides, 1995, p. 77.

Sem aprofundarmo-nos em demasia no assunto pode-se entender que, nas palavras de Christophe Swinarski, "O Direito Internacional Humanitário é um direito de exceção, de urgência, que intervém em caso de ruptura na ordem jurídica internacional (e também interno no caso de conflito não internacional) enquanto os Direitos Humanos – embora alguns deles sejam inderrogáveis em qualquer circunstância – aplicam-se, principalmente, em tempos de paz.

Dirá com razão Hector Gros Espiell:

"nas situações específicas previstas pelo Direito Internacional Humanitário, as pessoas as quais se aplicam gozam *ab initio* das garantias próprias do Direito Humanitário, sem prejuízo que estejam, também, protegidas pelas normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que continuam tendo vigência também nestas situações, para indivíduos que em sua qualidade de pessoas não estivessem expressamente protegidos pelo Direito Internacional Humanitário..."⁵²

Não obstante as diferenças, estes dois sistemas normativos têm se aproximado, como consequência do desenvolvimento de ambos, notadamente após a Segunda Guerra Mundial. A chamada escola complementarista, a despeito de reconhecer as diferenças e os mecanismos institucionais de aplicação próprios de cada um, observa que há motivos para se acreditar em um crescente processo de convergência entre ambos, sobretudo dentro do chamado "núcleo inderrogável" de cada um⁵³.

A prática do Conselho parece se orientar no sentido de estreitar estes vínculos entre ambos os sistemas normativos, como forma de legitimar suas intervenções. Tal tendência já podia ser vista nos referidos casos da Rodésia e África do Sul onde era pouco discernível a fronteira entre um e outro. E a própria Corte Internacional de Justiça, na sua sentença de 09 de abril de 1949 (caso do Estreito de

52 Swinarski, Christophe – Direito Internacional Humanitário – Como sistema de Proteção Internacional da Pessoa Humana (Principais noções e institutos). SP: Ed. Revista dos Tribunais, 1990, p. 93.

53 Sassoli, M. "Mise en oeuvre du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme: une comparaison". ASDI/SJIR, vol. xciii, 1987.

Corfú) se referiu a “ciertos principios generales bien conocidos, tales como elementales consideraciones de humanidad, más absolutos em tiempos de paz que em tempos de guerra”,⁵⁴ com isso estendendo a tempo de paz exigências que o Direito Internacional já conhecia no Direito de Guerra (preâmbulo da Convenção I de Haia, de 1889, e da Convenção IV, de 1907, sobre leis e usos da guerra terrestre). Do mesmo modo, na sua decisão de 18 de maio de 1951, sobre a validade de certas reservas à Convenção para a prevenção e sanção do crime de Genocídio, a Corte sustentou que esta Convenção contém princípios reconhecidos pelas nações civilizadas e que são obrigatórios para todos os Estados, inclusive aqueles que não se comprometeram perante a Convenção (*Jus Cogens*).

CONCLUSÃO

DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO. CONTEÚDO E REQUISITOS JUSTIFICADORES DA INTERVENÇÃO

Diante do que foi até agora colocado, a pergunta que se apresenta inevitável é a seguinte: em que consiste este Direito Internacional Humanitário? Explicitando melhor: qual o seu conteúdo? Qual o nível de gravidade que hão de alcançar as violações para que possam ser consideradas uma ameaça à paz e segurança internacionais?

A já mencionada sentença da Corte Internacional de Justiça referente às atividades militares e paramilitares na Nicarágua é referência importante no equacionamento de uma resposta na medida em que desenvolveu a noção de “princípio geral de Direito Humanitário” estabelecendo que estes princípios encontram-se no artigo 3º, comum às quatro convenções de Guerra de 1949, que punem:

- a) Atentados contra a vida e a integridade corporal, especialmente o homicídio em todas as suas formas, as mutilações, os tratos cruéis, a tortura e os suplícios;
- b) A tomada de reféns;

54 Carrillo Salcedo, Juan Antonio. Op. Cit., p. 45

- c) Atentados contra a dignidade pessoal, especialmente os tratos humilhantes e degradantes;
- d) Execuções sem prévio julgamento ante um Tribunal legitimamente constituído, sem garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis por povos civilizados.

Na sua prática mais recente, o Conselho, ao criar os Tribunais Penais Internacionais para a ex-Iugoslávia e Ruanda, fez inserir nos respectivos estatutos quatro categorias de crimes, em consonância com a evolução do Direito Internacional Humanitário:

- a) Violações graves dos Convênios de Genebra de 1949; e, no caso de Ruanda, dos Protocolos Adicionais de 1977;
- b) Violações das leis e costumes de guerra (somente no Estatuto do Tribunal para a ex-Iugoslávia), contidos no IV Convênio de Haia, de 1907, e regulamentos conexos.
- c) Crimes de genocídio, ou seja, violações da Convenção para prevenção e sanção do crime de genocídio;
- d) Crimes contra a humanidade⁵⁵.

Já em relação aos requisitos para figurarem como suportes justificadores da intervenção humanitária⁵⁶, Bernejo García apresenta, em uma tentativa de síntese, os seguintes:

- a) Existência de uma violação grave dos Direitos Humanos fundamentais.
- b) Situação de urgência e necessidade de atuar;

⁵⁵ No tocante a este Tribunal, nos parecem acertadas as observações de Juan Bautista Delgado Cánovas:

"La creación del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia nos parece, más que una medida punitiva, un loable ejercicio de voluntarismo ante la impotencia de la comunidad internacional para poner fin de una efectiva a las atrocidades que estaban teniendo lugar en la ex-Yugoslavia.

En resumidas cuentas, no creemos que existan signos de nulidad absoluta, si es posible utilizar esta terminología, en las resoluciones del Consejo creadoras del Tribunal Internacional, pero nos parece que este órgano se ha adentrado por una senda peligrosa al adoptar una medida de

- c) Esgotamento de outros meios de proteção sem que se tenha conseguido salvaguardar esses direitos humanos.
- d) Proporcionalidade entre o uso da força e os objetivos perseguidos.
- e) Caráter limitado da operação no tempo e no espaço.
- f) Informe imediato da intervenção ao Conselho de Segurança e, se for o caso, do organismo regional pertinente⁵⁷.

CONCLUSÃO

Cumprido, finalmente, após colocado, ainda que de maneira perfunctória, os termos gerais da matéria, tecer, em rápidas pinceladas, algumas observações a título de crítica, acerca das práticas do Conselho e de seu substrato político-ideológico, esses não raros disfarçados sob a capa do humanitarismo benevolente.

Os casos aqui mencionados da prática do Conselho pós-guerra fria, que envolveram intervenções na Somália, Ruanda, Bósnia e Haiti, não escondem, por debaixo do manto dos discursos humanitários de boas intenções, ambições específicas de grandes potências, ciosas de preservarem esferas de atuação

carácter cuasi judicial, lo que supone, en nuestra opinión, arriesgar en demasía el prestigio y la credibilidad de la Organización. Son este tipo de misiones, cuya financiación es inversamente proporcional a la publicidad que se les otorga, las que hacen peligrar su prestigio al defender el efectivo funcionamiento de las mismas de la voluntad de los Estados e de otra serie de factores extrínsecos, cuyo control no está al alcance de Consejo. No menores son los riesgos para su credibilidad siempre y cuando el Consejo siga haciendo gala de una moral selectiva que le permite adoptar medidas como la creación de un Tribunal para juzgar a los criminales de guerra "en un determinado conflicto" para a continuación permanecer impasible ante las atrocidades que se cometen en tantos otros conflictos armados". Delgado Cánovas, Juan Bautista, *Análisis crítico de la legalidad de la creación por las Naciones Unidas de un Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia*. Granada: Editorial Colmares, 2000, p. 181-182.

56 Consuelo Ramon Chornet chama a atenção para a necessidade de não confundir-se operações de "assistência humanitária" e "intervenção por razões humanitárias", na esteira da distinção feita por Mario Bettati e Bernard Kouchner:

"Así lo hace ver, por ejemplo, Bettati, de conformidad, entre otros, con Kouchner, que señala como diferencias más importantes, entre otras, que, mientras el ámbito de operaciones de asistencia humanitaria es el propio del ejercicio de la solidaridad y la cooperación internacionales ante situaciones de las que son víctimas pueblos, minorías o aun Estados, como las catástrofes naturales, industriales o políticas, o en situaciones de urgencia de orden similar, y por consiguiente lo que se exige no son tanto actuaciones de fuerza (la intervención de las fuerzas armadas se reduciría en esos casos al apoyo logístico). En el caso del derecho de intervención de humanidad se trataría de intervenciones que consisten precisamente en uso de la fuerza, y se dirigen fundamentalmente a la protección de nacionales (aunque este extremo es más que discutible, como se verá, después del conflicto del Golfo resulta difícil dejar de reconocer que ha quedado acuñado un derecho de intervención de humanidad que no se restringe a la protección de nacionales".

Ramon Chornet, Consuelo. *Violencia necesaria?* Madrid: Editorial Trotta S.A., 1995, p. 55.

57 Bermejo Garcia, Romualdo. *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*. Madrid: Civitas, p. 401-402.

Nota-se que aqui o professor considera desnecessário distinguir entre violações de direitos humanos e do direito humanitário.

hegemônicas e interesses de política externa e interna, que as levam, como já assinalado, a atuações seletivas e parciais.

O exemplo Somali não esconde seus objetivos de política interna, na medida em que o governo Bush necessitava melhorar sua imagem face às eleições que se aproximavam.

No Haiti, após manter relações amistosas, durante longos anos, com a ditadura dos Duvalier, o governo norte-americano, temeroso diante da possível avalanche dos *boat-people* no mar do Caribe, atingindo as costas dos EUA, liderou operação de intervenção militar menos interessado na miserável população haitiana do que nos seus interesses.

Os franceses não exitaram em apoiar um governo aliado responsável pela prática de genocídio, na esperança de que pudesse ele voltar ao poder, substituindo o governo Kagame, próximo aos americanos.

No conflito bósnio, a situação assume contornos diferentes e talvez mais preocupantes, pelo menos do ponto de vista geo-estratégico. Isso porque ali entra em cena a OTAN, que, dentro de sua estratégia, iniciada na Conferência de Roma, em 1991, de ampliar a sua área de atuação⁵⁸, obteve autorização da ONU para monitorar as chamadas zonas de exclusão (Resolução 786), tendo, após um ataque sérvio a Sarajevo, em 28 de agosto de 1996, iniciado ataques aéreos aos sérvios-bósnios.

O conflito do Kosovo talvez seja aquele que mais emblematicamente demonstra a incidência deste novo conceito estratégico da OTAN, de expansão intervencionista. Desta feita, dispensou-se definitivamente a aprovação do Conselho de Segurança (temia-se o mais que provável veto russo), dentro de uma estratégia de afirmação de fronteiras de intervenção, à frente os EUA, aproveitando-se da indecisão européia, manifestada desde o início dos conflitos iugoslavos.

58 Ver a respeito Hernández Holgado, Fernando – Historia de la OTAN – de la Guerra Fria al intervencionismo humanitario. Madrid: Catarata, 2000.

A estratégia de ampliação numérica da OTAN (incorporando na organização países do leste europeu tais como República Tcheca, Polônia e Hungria) é apenas parte de outra mais ampla, que passa por alargar os limites territoriais de atuação previstos no Artigo VI do Tratado de Washington.

A seletividade desta estratégia não precisa ser realçada quando se percebe, por exemplo, o que acontece na Chechênia⁵⁹ ou no Tibet.

Tais considerações, importa ressaltar, não significam posição de renúncia à possibilidade de intervenções em situações de graves e constantes violações do Direito Internacional Humanitário. Significam tão somente manifestação de cautela e temor ante o perigoso deslocamento de competência da ONU para a OTAN, para decidir acerca de intervenções e sob quais critérios.

A ONU, malgrado os percalços de sua trajetória, simbolizados em omissões imperdoáveis, representa ainda, no essencial, a idéia de uma sociedade internacional capaz de estabelecer mecanismos de ação coordenada e regulada pelo Direito Internacional. E dentre estes mecanismos encontra-se a possibilidade da intervenção humanitária, devidamente regradada e controlada nos seus aspectos decisórios e executórios. A OTAN foi criada por outros motivos e com outros objetivos.

Para que a ONU possa se tornar este elemento catalizador dotado de legitimidade para realizar suas tarefas de intervenção, é crucial a necessidade de profundas modificações, a começar pelo Conselho de Segurança. Propostas não faltam⁶⁰.

Já sabemos desde Hobbes que *"words without Swords are but words"*. É preciso dotar a ONU de mecanismos coercitivos capazes de atuarem com eficiência no sentido de coibir violações maciças aos Direitos Humanos. Mas tais mecanismos não podem se apresentarem como pretextos para o exercício de políticas de influência ou de poderes hegemônicos.

Uma leitura mais esperançosa da atual situação talvez aponte para o fato de que estas intervenções demasiado "desprendidas" em nome dos direitos humanos possam, com o passar do tempo, tornarem-se positivas. No final das contas,

59 A estratégia russa passa pela idéia de ser a "OTAN" da CEI, intervindo nos conflitos onde seus interesses avultam, se necessário invocando razões humanitárias. Observe-se, por exemplo, o caso da Ossétia.

60 A respeito ver as propostas do ex-Secretário Geral Boutros-Gali – *An agenda for peace*. New York: United Nations, 1995. Fisas, Vicenç *El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis*, Icaria, 1994.

quando a Grã-Bretanha proibiu unilateralmente o trânsito de navios carregados de escravos, atuou com vistas única e exclusivamente em seus próprios interesses hegemônicos. No entanto, tal postura colaborou para o fim do tráfico de escravos. Com muito otimismo, e contra todo prognóstico, as ingerências justificadas na defesa do Direito Humano podem desembocar – quem sabe? – no progresso da dignidade humana.

RESUMO

O presente trabalho visa analisar tanto as suposições teóricas e legais da performance da ONU no Conselho de Segurança, quanto, dentro de certos limites, alguns aspectos da prática atual que tenta integrar o Direito Humanitário Internacional a seus parâmetros como base para uma intervenção eventual. Os limites dessa perspectiva, bem como os seus aspectos positivos, devem ser discutidos, e deve-se tentar ligar associar essa perspectiva com os padrões de segurança internacional estabelecidos pela ONU.

ABSTRACT

The current paper aims to analyze not only the legal and theoretical presuppositions of UN's performance at the Security Council but also, within certain limits, some aspects of its recent practice that attempts to integrate International Humanitarian Law to its parameters as a base for eventual intervention. The limits of this perspective, as well as its positive aspects, shall be discussed, and linking such perspective together with the patterns of international security set by UN's Chart shall be attempted.