

2

A Evolução Histórica e Conceitual dos Direitos Internacionais do Homem: Da Primeira Convenção de Genebra até a “Terceira Onda” de Direitos Humanos das Nações Unidas

2.1

O debate sobre a distinção entre direitos humanos e o direito humanitário

Classicamente o direito humanitário é considerado como um ramo do direito público distinto dos direitos humanos. Enquanto que o primeiro estaria voltado para a regulamentação da proteção de indivíduos em conflitos armados, sejam esses nacionais ou internacionais, os segundos estariam voltados para a proteção do ser humano, tanto em tempos de guerra como em tempos de paz¹.

Entendemos que essa distinção é bastante razoável do ponto de vista histórico e institucional, porém, com algumas limitações. De fato, o direito humanitário e os direitos humanos possuem trajetórias completamente diferentes, o que contribuiu, de certa forma, para que a distinção entre ambos fosse enfatizada. O surgimento do direito humanitário se deu em meados do século XIX, por iniciativa de agentes privados (Cruz Vermelha), como será demonstrado posteriormente, com o objetivo de atenuar o sofrimento experimentado pelos combatentes de guerra. Já os primeiros tratados de direitos humanos, voltados inicialmente para questões trabalhistas, começaram a aparecer no curto período da antiga Liga das Nações e só mereceram um maior destaque após a Segunda Guerra Mundial, com o estabelecimento das Nações Unidas (Forsythe, 2000: 71).

Na contemporaneidade, os direitos humanos assentam suas raízes filosóficas no liberalismo jusnaturalista de John Locke, segundo o qual os indivíduos possuem direitos naturais que devem ser preservados pelos Estados por eles criados (Forsythe, 2000: 29). Essa filosofia política influenciou fortemente as Revoluções Liberais dos

¹ www.icrc.org.

séculos XVIII, que consistiram em demandas para o reconhecimento dos direitos fundamentais². No século seguinte, com a intensificação da Revolução Industrial, uma nova espécie de direitos começou a ser reivindicada: os direitos sociais.

Por isso, de acordo com Thomas Weiss, David Forsythe, Roger Coate e a maioria dos autores que se dedicam ao estudo dos direitos humanos, podemos afirmar que os direitos humanos se dividem em três espécies: os *direitos de primeira geração*, os de *segunda geração* e os de *terceira geração*. Os direitos de primeira geração, civis e políticos, são também chamados de *direitos negativos*, em especial os civis, por limitarem a presença do Estado na esfera individual. São exemplos de direitos civis, o direito à vida, à liberdade, à privacidade e etc. Os direitos políticos, também de primeira geração, consistem basicamente no direito de participação no processo democrático. Muitos autores consideram apenas essas duas espécies elementares de direitos como as únicas que podem ser legitimamente consideradas com o status de direitos humanos (Weiss, Forsythe, Coate, 2001: 154).

Já os *direitos de segunda geração*, sociais e econômicos, assim chamados por terem sido resultado de demandas sociais posteriores aos direitos civis e políticos, são também muitas vezes denominados de *direitos positivos*, por exigirem medidas concretas da autoridade pública para a sua efetivação. São exemplos dessa espécie de direitos, os trabalhistas e previdenciários. Por último, ainda que altamente questionáveis, estariam os *direitos de terceira geração*. Esses direitos são também conhecidos como direitos de solidariedade e se voltam mais para coletividades do que para indivíduos. São exemplos de direitos de terceira geração, o direito à paz e ao desenvolvimento (*Idem*).

Tendo em vista essas distinções quanto aos direitos humanos, podemos afirmar que, embora o direito humanitário seja distinto desses direitos, em razão das condições especiais em que ele é aplicável, *esses dois ramos do direito não são*

² A Revolução Gloriosa de 1688 havia sido fortemente influenciada pelos ideais de John Locke e sua obra “O Segundo Tratado sobre o Governo Civil”. Esses mesmos ideais vieram a se alastrar pelo resto do mundo através do século XVIII, com a declaração de independência das 13 colônias, em 1776, e a Revolução Francesa, de 1789. A primeira metade do século XIX também coexistiria com diversas revoluções da mesma natureza, todas elas influenciadas pela filosofia liberal (ver HOBBSAWM, Eric. A Era das revoluções: Europa 1789-1848, 1981).

mutuamente excludentes. Isso porque, quando o direito humanitário determina, por exemplo, que os prisioneiros de guerra devem ser tratados com dignidade, isso contribui também para a promoção de direitos humanos – especialmente os civis – uma vez que a vida e a dignidade também são bens jurídicos protegidos pelo regime de direitos humanos da ONU.

Portanto, pelo fato de ser possível a existência de sobreposições entre o direito humanitário e direitos humanos, para fins deste trabalho, chamaremos de direito humanitário o regime de direitos individuais estabelecido pelas Convenções de Genebra e seus protocolos adicionais. Designaremos pelo nome de regime de direitos humanos da ONU o sistema de direitos individuais das Nações Unidas, aplicável a quaisquer condições políticas, inclusive as de guerra. E utilizaremos a expressão direitos humanos para nos referirmos a qualquer forma de proteção internacional dos direitos individuais, seja ela humanitária ou não.

A construção do regime de direitos humanos do sistema ONU consistirá no foco principal de nossas atenções. Ela incluirá tanto os chamados *Charter-Based Organs*, ou seja, os órgãos que possuem fundamentação jurídica na Carta das Nações Unidas, quanto os *Treaty-Based Organs*, isto é, os Comitês criados para o monitoramento de tratados sobre temas específicos de direitos humanos (Alston, 1992). Ambos foram se tornando cada vez mais complexos ao longo do período da Guerra Fria. A Assembleia Geral da ONU, o ECOSOC e a Comissão de Direitos Humanos, são os exemplos principais de órgãos baseados na Carta das Nações Unidas. Os Órgãos que encontram seus fundamentos em tratados específicos foram se multiplicando conforme a assinatura desses acordos. O Comitê para a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher é um exemplo dessas instituições e foi criado para monitorar o cumprimento da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979.

Porém, essa análise não excluirá os aspectos em que o regime de direitos humanos da ONU possui em comum com o direito humanitário. Como o Conselho de Segurança incorporou em seu debate questões relativas às Convenções de Genebra e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha participou da complexa operação de ajuda

humanitária na ex-Iugoslávia, o desenvolvimento dessa espécie de direito também será explorado neste trabalho.

2. 2

As Convenções de Genebra e o Direito Humanitário: o início do processo de internacionalização dos direitos individuais

O surgimento do chamado direito humanitário se deu em meados do século XIX quando um banqueiro suíço, Henry Dunnant, se indignou com a falta de assistência médica aos combatentes da batalha de Solferino, ocorrida no contexto das guerras de independência italianas, em 1859, que ele presenciou pessoalmente. Dunnant se mobilizou para criar um comitê que deveria persuadir os Estados a assinarem uma convenção na qual se comprometeriam a respeitar a neutralidade das pessoas responsáveis pelo provimento de auxílio médico aos feridos, o que incluiria civis, militares e ambulâncias envolvidas nas operações de resgate. A Conferência de Genebra de 1863 foi o evento em que se discutiu a necessidade de implementação desses princípios, os quais foram devidamente positivados na Primeira Convenção de Genebra de 1864, o primeiro documento jurídico que visou regulamentar as condições dos indivíduos envolvidos em situações de guerra. Seu principal objetivo foi assegurar a neutralidade das pessoas envolvidas em atividades de auxílio humanitário (Finnemore, 1996: 80).

A partir de então, o direito humanitário assumiria uma trajetória ascendente. Em 1906, foi assinada a Segunda Convenção de Genebra, que estendia os princípios originais do direito humanitário às forças navais. A regulamentação do tratamento aos prisioneiros de guerra é implementada com o advento da Terceira Convenção de Genebra, celebrada no período “entre guerras”, em 1926. Dentre suas principais conquistas estão o reconhecimento do direito do Comitê Internacional da Cruz Vermelha de visita irrestrita aos prisioneiros de guerra.

Após a traumática experiência da Segunda Guerra Mundial, no mesmo contexto histórico de euforia inicial quanto à criação de regimes internacionais

voltados para a questão dos direitos humanos, é realizada uma conferência na cidade de Genebra, em 1949, com o objetivo de revisar as três convenções sobre direito humanitário, já existentes, e criar uma nova convenção relativa ao tratamento de civis em conflitos armados, a chamada Quarta Convenção de Genebra de 1949.

Embora essas Convenções tenham se desenvolvido de forma completamente independente do regime de direitos humanos das Nações Unidas, sua importância na construção de normas relativas aos indivíduos não deve ser negligenciada. Ainda que as Convenções de Genebra e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha não sejam parte integrante do sistema ONU, o direito humanitário consistiu na primeira experiência histórica de um regime internacional focado nos indivíduos, e o respeito a essas convenções foi amplamente debatido pelo Conselho de Segurança, o que sugere que a observância das normas humanitárias pode ser vista como uma questão de segurança internacional. Ademais, as Convenções de Genebra sofreram uma profunda revisão jurídica no mesmo contexto histórico em que surgiram os primeiros tratados de direitos humanos da ONU, o que sinaliza para a existência de uma comunhão de valores entre esses dois ramos do direito público. As grandes mudanças decorrentes da experiência de se passar pelo maior conflito militar da história do sistema internacional naturalmente deixou suas marcas na sociedade internacional.

Para atender a demandas semelhantes as que sofria o Comitê Internacional da Cruz Vermelha quanto à regulamentação internacional do direito humanitário, as Nações Unidas se decidiram por criar um Alto Comissariado para lidar com o problema dos refugiados e zelar pela Convenção Internacional criada para regulamentar esse tema, em uma importante iniciativa para a criação de normas humanitárias fora do Sistema da Cruz Vermelha. Contudo, suas limitações temporal e geográfica faziam com que a criação dessa agência das Nações Unidas tivesse pouca relevância para o regime de direitos individuais da ONU.

A Convenção inicialmente estabeleceu que essa nova organização era competente somente para lidar com questões de refugiados anteriores ao ano de 1951 e, ainda assim, somente na Europa (Barnett e Finnemore, 2004: 85). Isso fazia com que a temática dos refugiados fosse de pouca ou nenhuma importância para o quadro

geral dos direitos humanos no início da década de 50, o que não impediu que ela readquirisse importância, posteriormente. Ademais, os EUA e a França encontravam-se pouco favoráveis a uma organização que pregava o princípio do “repatriamento”, temerosos de que isso levasse à obrigação de se enviar refugiados do bloco oriental de volta a terras comunistas. Como era comum neste período, a bipolaridade geopolítica da Guerra Fria determinou as preferências estratégicas dos Estados, em detrimento do comprometimento com os direitos humanos no sistema ONU.

2.3

A Carta da ONU e a “Primeira Onda” na Produção de Normas de Direitos Humanos

Segundo Jack Donnelly, em relação à evolução do regime de direitos humanos das Nações Unidas durante a Guerra Fria, podemos dizer que ele se desenvolveu ao longo de três ciclos principais: o período inicial das Nações Unidas, que compreende o final da Segunda Guerra Mundial (1945) até a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); o segundo período, que compreende a assinatura da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), bem como as assinaturas do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), até o início da década de 70, com o advento da Resolução 1503 de 1970, do ECOSOC, que ampliou os poderes da Comissão de Direitos Humanos da ONU; e, por fim, o ressurgimento de uma nova fase na produção de tratados internacionais de direitos humanos em meados da década de 70, simbolizado principalmente pela “Era Carter” (Dunne and Wheeler, 1999: 76).

Jack Donnelly também propõe uma classificação dos regimes de direitos humanos conforme seu grau de obrigatoriedade. Segundo esse autor, esses regimes podem ser voltados para a promoção³, implementação⁴ ou imposição⁵ dos direitos

³ Do inglês *promotional*

⁴ Do inglês *implementation*.

⁵ Do inglês *enforcement*.

humanos, sendo que cada uma dessas categorias pode ser classificada como *forte* ou *fraca*, de modo que um regime pode ser de fraca imposição, enquanto outro pode ser de forte promoção (Donnelly, 1989). Os primeiros envolveriam apenas esforços informais destinados a incentivar o respeito a esses direitos. Os segundos iriam além, incluindo também o monitoramento do cumprimento às normas de direitos humanos. E, por último, os terceiros envolveriam decisões jurídicas de efeito vinculante que obrigariam legalmente os Estados a cumprirem essas normas (Donnelly, 1989).

De acordo com essa classificação, pode-se perceber que, na evolução dos regimes de direitos humanos, freqüentemente podemos observar mudanças nas quais os regimes intensificam seu grau de obrigatoriedade. Contudo, observa-se também que os regimes de imposição ainda são extremamente raros nas relações internacionais contemporâneas, especialmente no que se refere ao sistema ONU.

O fato de um regime de direitos humanos não possuir um caráter impositivo não significa, no entanto, que ele seja completamente inócuo. David Forsythe trabalha com um sistema de categorias análogo ao de Jack Donnelly, o qual pode ser bastante útil para a compreensão dessa questão. Segundo Forsythe, haveria duas classes de normas na política internacional: a chamada *Hard Law*⁶ e a *Soft Law*. O primeiro consistiria em normas jurídicas internacionais que seriam não apenas de caráter vinculante, mas que também possuiriam mecanismos concretos para dar efetividade a essas normas, como as Cortes Internacionais, por exemplo. Já a segunda classe se dividiria em duas: as normas de caráter vinculante, mas que não se encontram sujeitas à jurisdição de nenhuma Corte e aquelas que não possuem sequer efeito jurídico vinculante, como, por exemplo, as declarações e recomendações de organismos internacionais (Forsythe, 2000: 12).

De acordo com Forsythe, o fato de uma norma não se encontrar sujeita à jurisdição efetiva de uma Corte não a tornaria irrelevante. O chamado *Soft Law* exerceria pressões políticas importantes capazes de interferir diretamente no comportamento dos Estados (*Idem*). O regime de direitos humanos das Nações Unidas, na sua grande maioria, atuou geralmente conforme as características da *Soft*

⁶ Ambos os termos não possuem tradução adequada para a língua portuguesa.

Law, especialmente em seus primórdios, quando o receio dos Estados quanto ao comprometimento de suas soberanias e o desenho estratégico da Guerra Fria fizeram com que predominasse uma certa reserva dos Estados com relação a regimes mais próximos do *monitoramento* e da *imposição*.

No entanto, antes do acirramento da Guerra Fria que se deu especialmente no início da década de 50, a ONU experimentou um momento bastante produtivo em relação à criação de novos tratados sobre direitos humanos. Esse primeiro período, o do nascimento das Nações Unidas e do surgimento dos primeiros tratados de direitos humanos, seria responsável por estabelecer as diretrizes do regime de direitos humanos da ONU. A Organização das Nações Unidas, diferentemente da antiga Liga das Nações, já nasceu com o comprometimento de zelar pelo respeito a esses direitos. Não apenas o preâmbulo da Carta afirma “a fé das Nações Unidas nos direitos fundamentais do homem e na dignidade e valor do ser humano”⁷, como também podemos constatar, ao longo desse próprio documento, o compromisso expresso dos Estados-membros em tomar medidas concretas para dar efetividade às normas internacionais relativas aos direitos individuais.

O art. 1 (3) determina que um dos propósitos das Nações Unidas consiste em “conseguir uma cooperação internacional para resolver 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”. O art. 55 reafirma esse mesmo compromisso, o qual não parece possuir um caráter meramente simbólico, uma vez que o art. 56 exorta os Estados membros a tomarem medidas cooperativas concretas com a ONU para alcançar a realização plena desses direitos.

O impacto do genocídio promovido pelos nazistas ao longo da Segunda Guerra Mundial não passaria despercebido pelos arquitetos de Dumbarton Oaks e São Francisco. Apesar do regime internacional de direitos humanos se caracterizar por um alto grau de descentralização e por ter sido construído gradualmente após a Segunda Guerra Mundial, já na origem da própria ONU podemos constatar uma preocupação central com essa espécie de direitos internacionais.

⁷ Preâmbulo da Carta das Nações Unidas.

Além dos dispositivos contidos na própria carta da ONU, a criação, ainda que em caráter *extraordinário*, dos Tribunais de Nuremberg e Tóquio, estabelecidos com o objetivo de julgar os responsáveis pelos genocídios promovidos pelas “potências do eixo”, também é de grande relevância para visualizarmos o quadro normativo das Nações Unidas no pós-Segunda Guerra. Esses Tribunais eram resultantes da importância que os indivíduos adquiriram no sistema ONU, não somente pelo fato de que eles expressam uma condenação das potências vitoriosas ao crime de genocídio, mas também pelo fato de que eles admitiram, pela primeira vez, que indivíduos pudessem ser criminalmente responsabilizados na esfera internacional. Embora a legitimidade de tais Tribunais possa ser questionada do ponto de vista jurídico, em razão da distorcida aplicação de uma justiça *ex post facto* (Dunne and Wheeler, 2000: 72), sob o ponto de vista político, eles representam um alto grau de preocupação das potências aliadas em reprimir o amplo desrespeito aos direitos humanos ocorrido ao longo da Segunda Guerra Mundial.

Ainda assim, esses Tribunais consistiam apenas em uma implementação *ad hoc* das normas de direitos humanos no pós-Segunda Guerra, o que tornava claro que o regime de direitos humanos da ONU carecia de medidas e regulamentações mais específicas. Tendo em vista essa carência, e a crescente necessidade de se tomar medidas que evitassem as atrocidades ocorridas na Guerra, em 1946, foi criada a Comissão de Direitos Humanos da ONU. Esse órgão, subordinado ao ECOSOC, possui um caráter essencialmente político, uma vez que ele é composto por 53 representantes de Estados, eleitos pelo ECOSOC, e não por funcionários públicos internacionais especialistas em direitos humanos (Herz e Hoffman, 2004: 160), o que faz com que a atuação da Comissão seja fortemente comprometida pelos interesses nacionais.

Embora a Subcomissão seja composta por especialistas na área, seus 26 integrantes são eleitos pela própria Comissão, o que não elimina inteiramente seu caráter político. Ademais, originalmente, a Comissão não possuía meios concretos para dar efetividade aos direitos humanos, possuindo um perfil predominantemente “promocional”. De todo modo, a criação da Comissão de Direitos Humanos da ONU representou um importante passo na construção de uma cultura de direitos humanos

nas Nações Unidas, a qual continuaria a se expandir, mesmo com as dificuldades da bipolaridade política e ideológica da Guerra Fria.

Em 9 de dezembro de 1948, foi aprovada a Convenção para Prevenção e Punição do Crime de Genocídio”, numa clara tentativa de se criminalizar atrocidades semelhantes às cometidas na Segunda Guerra Mundial. Este documento, que possui caráter vinculante, pois foi ratificado pelos Estados signatários, não apenas fornece uma definição legal do crime de genocídio (art. 2º), mas também determina que os autores de tal crime devam ser efetivamente punidos (art.1º). A Convenção até mesmo menciona, em seu art. 6º, a necessidade de se criar um Tribunal Penal Internacional que teria competência para julgar o crime de genocídio. Esse documento também estabelece a obrigação jurídica dos Estados signatários de tomarem medidas concretas para a prevenção do crime de genocídio e para a punição do mesmo, caso ele já tenha ocorrido.

No dia seguinte à aprovação dessa convenção pela Assembléia Geral da ONU, a mesma Assembléia aprovou também uma resolução que deu origem à Declaração Universal dos Direitos do Homem. Essa declaração que, ao contrário da Convenção de Genocídios, não possui um caráter juridicamente vinculante, por se tratar apenas de uma resolução da Assembléia Geral, expressa, contudo, um amplo reconhecimento à importância do respeito aos direitos humanos na esfera internacional. Apesar de não ser obrigatória, o alto grau de adesão dos países-membros representa o forte compromisso dessa nova organização com respeito aos direitos do homem, já que nenhum Estado se manifestou contrário à declaração. Houve apenas oito abstenções por parte da África do Sul, da Arábia Saudita, da então URSS e alguns de seus aliados (Weiss, 2000: 154), o que demonstra um grande comprometimento dos membros da ONU com relação aos direitos individuais.

2. 4

O Acirramento da Bipolaridade e o Final da “Primeira Onda” de Direitos Humanos nas Nações Unidas

Todo esse otimismo do imediato pós-Segunda Guerra quanto ao valor dos direitos humanos não seria tão duradouro. Ao mesmo tempo em que esses sistemas de direitos internacionais do homem eram implementados pela maioria dos países membros da ONU, o mundo começava também a assumir uma configuração geopolítica bipolar, em função da vitória de duas grandes potências que possuíam ideologias político-ideológicas simetricamente antagônicas: o Capitalismo e o Socialismo. Em 1947, apenas dois anos após a implementação do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas, e um ano antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, é declarada por parte dos EUA a “Doutrina Truman”, que visava ao estabelecimento de um “cordão sanitário” com o objetivo de cercar os países socialistas do oriente, de modo a conter o seu avanço. A bipolaridade geopolítica da Guerra Fria começava então a se desenhar⁸.

Em 1949 é criada a OTAN, Organização do Tratado do Atlântico Norte, um Organismo de Segurança que estabelecia um regime de “defesa coletiva” entre os países do bloco capitalista. Em contrapartida, os países do bloco socialista criaram, em 1955, o “Pacto de Varsóvia”, que tinha como objetivo estabelecer um regime de defesa coletiva entre os países do bloco oriental e formalizar o controle hegemônico da ex-URSS sobre suas Nações Satélites. Diferentemente da segurança coletiva que se presume universal e encontra-se voltada para uma ameaça que eventualmente possa surgir no seio do próprio sistema, os sistemas de defesa coletiva são necessariamente limitados geograficamente, pois eles estão dirigidos para uma ameaça externa (Claude, 1962: 145). Desse modo, a partir do final da década de 40, o Mundo - e a ONU - passavam a se encontrar divididos em duas esferas de influência lideradas pelos EUA e a URSS, os quais exerciam uma influência geopolítica dominante sobre os demais Estados de suas respectivas áreas de influência, o que tornava a não ingerência no pólo adversário uma das “normas” da Guerra Fria (Herz e Hoffmann, 2004: 21).

Essa configuração geopolítica bipolar viria a repercutir tanto no sistema de segurança coletiva quanto no regime de direitos humanos das Nações Unidas. O

⁸ Para uma discussão mais aprofundada sobre a bipolaridade da Guerra Fria ver GADDIS, John Lewis. *Strategies of Containment: a critical appraisal of postwar American national security*, 1982.

acirramento das relações Leste-Oeste no final da década de 40 e início da década de 50 faria com que a euforia inicial das Nações Unidas com relação à proteção dos direitos humanos se esfriasse. No contexto da Guerra Fria, deixava de ser interessante, sob o ponto de vista estratégico das Grandes Potências, a adesão a tratados mais rigorosos de direitos humanos, uma vez que esses últimos deveriam estar submetidos às contingências da rivalidade bipolar. Ademais, como a aplicação dos direitos humanos requer uma certa ingerência nos assuntos domésticos dos Estados, esses últimos tinham forte interesse em se resguardar de regimes mais incisivos, temerosos de terem suas respectivas soberanias sacrificadas. Esses dois fatores foram juntos responsáveis pelo declínio na criação de novos regimes de direitos humanos nos anos 50 da Guerra Fria (Dunne and Wheeler, 2000: 73).

2. 5

A “Segunda Onda” dos Regimes de Direitos Humanos das Nações Unidas

O marco inicial desse novo período na produção de regimes de direitos humanos no sistema ONU consiste na assinatura, em 1965, da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Dunne and Wheeler, 2000: 73). Como visto, a assinatura dessa nova Convenção direcionada a um tema específico de direitos humanos é resultante de uma transformação ocorrida na composição da Assembléia Geral, decorrente do processo de descolonização. À adesão a essa Convenção seguiram-se as assinaturas do Tratado dos Direitos Civis e Políticos e do Tratado dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, ambos em 1966. Esses dois últimos documentos formam, juntamente com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o que alguns autores chamam de *International Bill of Rights*⁹.

Além de ampliarem o escopo dos regimes de direitos humanos das Nações Unidas, incluindo temas específicos de direitos individuais no sistema ONU, esse

⁹ A expressão é utilizada por autores como Jack Donnelly, David P. Forsythe, Thomas Weiss, dentre outros, em analogia aos Direitos e Garantias Fundamentais estabelecidos pelas democracias liberais no âmbito doméstico.

tratados possuíam um elemento extra quanto à efetividade e à obrigatoriedade das normas por eles estabelecidas: todos esses documentos estabeleciam Comitês de monitoramento ao cumprimento de suas obrigações. Essas instituições tinham como objetivo a criação de instrumentos para dar maior efetividade às normas por eles implementadas.

Ainda que não houvesse a criação de um sistema centralizado e impositivo, nos moldes da “*Hard Law*”, essas instituições, compostas por especialistas na área, ao contrário da Comissão que é composta por agentes políticos, passaram a exercer uma maior pressão política sobre os Estados que eventualmente estivessem desrespeitando seus preceitos. Ademais, é importante ressaltar que, mesmo na ausência de um regime impositivo, esses documentos possuem o condão da obrigatoriedade jurídica, uma vez que eles foram assinados e ratificados pelos Estados signatários.

Esse momento aparentava assumir uma trajetória ascendente. Em 1967, a resolução 1235 do ECOSOC passava a autorizar a Comissão de Direitos Humanos a discutir publicamente a questão dos direitos humanos (Dunne and Wheeler, 2000: 75). Isso significava uma relativa potencialização na capacidade desse órgão em exercer pressões políticas favoráveis ao cumprimento desses direitos. Embora os direitos humanos passassem a ser amplamente regulamentados na esfera internacional, segundo Donnelly, eles ainda possuíam um perfil predominantemente promocional, de modo que as atividades de *implementação* e *imposição* seriam praticamente inexistentes (Dunne and Wheeler, 2000: 78).

Porém, em 1970, esse quadro esboçou uma pequena mudança. Com o advento da resolução 1503 do ECOSOC, a Comissão passava a ter autoridade para estabelecer investigações confidenciais sobre comunicações “que aparentassem revelar padrões consistentes de violações sérias e confiáveis de direitos humanos e liberdades individuais” (Dunne and Wheeler, 200: 75). Esse dispositivo era importante, pois permitia que os direitos humanos passassem a obter um maior grau de monitoramento, ao invés de se restringirem apenas às atividades promocionais.

2.6

A “Terceira Onda” na Criação dos Regimes de Direitos Humanos das Nações Unidas

A despeito das inovações criadas pelas resoluções do ECOSOC, o fato é que desde 1966, com a implementação do Tratado de Direitos Civis e Políticos e do Tratado de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a ONU passaria uma década inteira sem criar novos tratados sobre direitos humanos. Embora as Nações Unidas tenham estabelecido um grupo de trabalho para investigar os graves desrespeitos aos direitos humanos com a derrubada de Salvador Allende do governo chileno, criando a primeira oportunidade em que esses desrespeitos foram submetidos a intensas e detalhadas investigações por parte da ONU (Dunne and Wheeler, 2000: 76), a “terceira onda” de produção de normas desses direitos somente viria a surgir com a completa ratificação dos dois tratados que junto com a Declaração Universal dos Direitos do Homem passaram a formar o chamado *International Bill of Rights*. Essa terceira onda estava associada principalmente ao surgimento da “Era Carter”, em referência ao ex-Presidente norte-americano Jimmy Carter, que tomou posse na Casa Branca em 1977, e se tornou conhecido por desenvolver uma política externa extremamente comprometida com a promoção dos direitos humanos.

No curso da chamada “terceira onda”, novos tratados passaram a ser agregados ao regime de direitos humanos do sistema ONU. Os principais foram: A Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, em 1979; a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, de 1984; A Convenção sobre Direitos da Criança, de 1989. Todas essas Convenções possuíam comitês de monitoramento de suas normas os quais, após o precedente aberto pela questão chilena, passavam a atuar de forma cada vez mais incisiva perante as denúncias de descumprimento de seus dispositivos (Dunne and Wheeler, 2000: 76).

2.7

Direitos Individuais e sua Articulação com a Segurança Internacional no Sistema ONU durante a Guerra Fria

Como o regime de direitos humanos das Nações Unidas se tornava cada vez mais complexo, o comportamento dessa organização no que diz respeito a esse tema começou progressivamente a se modificar. Originalmente a carta da ONU atribuiu à Assembléia Geral (art. 60) e ao ECOSOC a incumbência de zelar pelas questões relativas aos direitos humanos. Ao Conselho de Segurança determinou-se a responsabilidade de guardião da paz e da segurança internacionais. Entretanto, em algumas ocasiões, mesmo ao longo da Guerra Fria, o Conselho de Segurança teve que lidar com situações em que os Estados membros relacionaram o desrespeito a esses direitos com o conceito de ameaça ou ruptura da paz internacional contidos no art. 39, o que sugere o princípio de uma mudança normativa na concepção tradicional de segurança coletiva das Nações Unidas.

O início dessa mudança comportamental ocorrida na ONU faria com que, ainda na Guerra Fria, situações de desrespeito aos direitos humanos fossem consideradas como uma ameaça à paz e à segurança internacionais. A implementação de medidas baseadas no Capítulo VII da carta representaria um aumento no grau de comprometimento das Nações Unidas quanto às questões ligadas a esses direitos. Segundo Thomas Weiss, David Forsythe e Roger Coate, “ Action by the Security Council under Chapter VII shows the maximum concern for the human rights expressed through the United Nations” (Weiss, Forsythe e Coate, 2001: 167).

O Capítulo VII foi invocado em favor da proteção dos direitos humanos nos casos dos regimes racistas da África do Sul e da Rodésia do Sul. Com relação às quatro Convenções de Genebra - o direito humanitário propriamente dito – , embora o Conselho de Segurança não tenha tomado nenhuma medida sob a égide do Capítulo VII, a inclusão desses documentos nos debates do Conselho sobre diversos conflitos da Guerra Fria como, por exemplo, o conflito político-militar entre Índia, Paquistão e Bangladesh, as Guerras Árabe-Israelenses, bem como o conflito entre o Irã e o

Iraque, sugerem a crescente importância dos direitos internacionais dos indivíduos na política internacional.

2.7.1

Medidas Coercitivas do Conselho de Segurança relativas aos Direitos Humanos Durante a Guerra Fria

Durante a Guerra Fria, o Conselho de Segurança recorreu ao Capítulo VII da Carta da ONU para lidar com questões de direitos humanos contra dois Estados que estabeleceram o regime de *apartheid* de forma institucionalizada: A Rodésia do Sul e a África do Sul (Weiss, Forsythe e Coate, 1994: 56). Nos dois casos o Conselho recorreu a medidas coercitivas baseadas no Capítulo VII, o que significa que o desrespeito aos direitos humanos ocorridos na esfera doméstica desses dois países foi considerado como uma ameaça ou quebra da paz e da segurança internacionais, segundo os termos do art. 39 da Carta das Nações Unidas.

Ambos os casos também se deram em períodos históricos significativos para o desenvolvimento dos regimes de direitos humanos. A política de *apartheid* foi penalizada na Rodésia do Sul, pela primeira vez, em dezembro de 1966, pela resolução 232 (Herz e Hoffmann, 2004: 107), um ano após a assinatura da Convenção Internacional contra Todas as Formas de Discriminação Racial, e no mesmo ano da assinatura dos Pactos de Direitos Civis e Políticos e Econômicos e Sociais. Na África do Sul, o regime do *apartheid* foi penalizado sob a égide do Capítulo VII pela resolução 418, de novembro de 1977 (Herz e Hoffmann, 2004: 107), mesmo ano em que o presidente Jimmy Carter se tornou presidente dos Estados Unidos da América.

A questão da Rodésia do Sul já estava sendo tratada pelo Conselho desde 1963 quando se decidia pelo desmembramento da Federação Central Africana. A situação somente começou a assumir os contornos de uma crise humanitária com a Declaração Unilateral de Independência de Ian Smith, em 1965, que institucionalizou o regime de *apartheid* no país, a qual foi condenada e considerada ilegal pela resolução 216 de novembro de 1965 (Patriota, 1998: 32).

Como a região da Rodésia do Sul havia sido colonizada pelo Reino Unido e as Nações Unidas ainda não a consideravam como uma nação independente, as medidas do Conselho de Segurança eram dirigidas àquele Estado (Alston, 1992: 307). Em 1965 o Reino Unido, juntamente com outros 28 Estados membros da ONU, decidiu sancionar a Rodésia do Sul baseado na resolução 217, a qual recomendava o isolamento do regime de Ian Smith, sem chegar a estabelecer uma sanção impositiva (Patriota, 1988: 32). A resolução 221 de 1965 autorizaria o Reino Unido a impedir pela força, caso fosse necessário, o desembarque de embarcações portuguesas em Beira, Moçambique, suspeitas de levarem petróleo para a Rodésia do Sul (Patriota, 1998: 32). Em dezembro de 1966, a resolução 232 de dezembro de 1966 imporia as primeiras sanções econômicas, baseadas no art. 41 do Capítulo VII da Carta da ONU (Herz e Hoffmann, 2004: 107).

O Conselho de Segurança voltaria a recorrer ao Capítulo VII contra o Regime de Smith em 1968, através de uma resolução de maio do mesmo ano. As violações das primeiras sanções estabelecidas em 1966 e o agravamento do desrespeito aos direitos humanos seriam a justificativa para que a ONU estabelecesse sanções econômicas mais abrangentes, que viriam a cobrir todo o comércio com a Rodésia do Sul. Em dezembro de 1979, o Conselho de Segurança suspendeu definitivamente, através da resolução 460, as sanções que haviam sido estabelecidas desde 1966 (Patriota, 1998: 32).

Além do isolamento comercial da Rodésia do Sul, sob a égide do Capítulo VII, o Conselho de Segurança também exigiu que o Reino Unido tomasse “todas as medidas necessárias” para garantir a dignidade de indivíduos contrários ao regime de Ian Smith. Dentre as principais demandas feitas ao Reino Unido estão as exigências de impedir execuções ilegais e de garantir a libertação aos prisioneiros de guerra (Alston, 1992: 310).

Ainda que o pano de fundo das ações do Conselho de Segurança fosse evidentemente a questão dos direitos humanos, somente em raras ocasiões eles foram mencionados nos debates e nas resoluções do Conselho relativos à Rodésia do Sul. Em uma oportunidade, Zâmbia chegou a citar a Declaração Universal dos Direitos do

Homem, sendo que em outra ocasião, o Conselho recebeu um “comunicado”¹⁰ da Comissão de Direitos Humanos relativo à execução ilegal de três prisioneiros políticos africanos, o que fez com que o Conselho de Segurança condenasse o regime da Rodésia do Sul como uma ameaça flagrante à “consciência da humanidade” (Alston, 1992: 309).

A África do Sul sofreu sanções semelhantes às aquelas impostas à Rodésia do Sul. O Regime do *apartheid* foi estabelecido em 1948, mas somente em 1960 essa questão seria levada ao Conselho de Segurança, o que foi feito por 29 países afro-asiáticos, os quais pediram que o Conselho considerasse as matanças de Shaperville como uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Segundo Sidney Bailey, em 1962, a Assembléia Geral pediu que o Conselho de Segurança tomasse as medidas apropriadas, o que incluiria sanções do Capítulo VII, para assegurar que as recomendações desse órgão contra o regime de minoria racista da África do Sul fossem cumpridas (Alston, 1992: 313).

Ao longo do debate sobre essa questão, em 1963, a Tunísia declarou que a discriminação racial na África do Sul enquadrava-se no âmbito dos artigos 55 e 56 da carta da ONU – os quais tratam da necessidade de cooperação entre os Estados para a promoção dos direitos humanos. Outra referência a documentos que lidam com a questão dos direitos humanos foi feita pela então União Soviética, que sustentava que o regime racista consistia em uma ofensa à Declaração Universal dos Direitos do Homem, documento que, nem a União Soviética, nem a própria África do Sul, haviam apoiado quando a declaração tinha sido submetida à aprovação da Assembléia Geral, em 1948. O Conselho de Segurança também considerou o regime do *apartheid* como incompatível com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (Alston, 1992: 312).

O Conselho também recomendou que a África do Sul pusesse fim a suas medidas repressivas e libertasse os indivíduos que haviam sido presos por se oporem ao *apartheid*, pois o próprio Conselho já havia reconhecido o direito dessas pessoas de resistirem ao regime de minoria branca, de acordo com os preceitos da Declaração

¹⁰ Do Inglês *stateman*.

Universal dos Direitos humanos. Os membros afro-asiáticos do Conselho de Segurança exerceram pressões ao longo de todos esses anos para que o Conselho considerasse a situação como uma ameaça à paz internacional e tomasse medidas mais incisivas, baseadas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (Alston, 1992: 313). Porém, somente em 1977 é que o Conselho de Segurança veio a atuar de forma coercitiva, ao decidir pela imposição de um embargo à venda de armas e de material militar aos sul-africanos (Patriota, 1998: 32-3). As sanções contra a África do Sul só tiveram fim em maio de 1994, ou seja, após as eleições democráticas que deram a vitória a Nelson Mandela, pondo fim a quase 50 anos de regime racista, durante os quais a discriminação racial foi politicamente institucionalizada naquele país.

2.7.2

O Direito Humanitário no Conselho de Segurança Durante a Guerra Fria

Embora a responsabilidade para monitorar o cumprimento das Convenções de Genebra tenha sido atribuída ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha, o Conselho de Segurança incluiu esses direitos em alguns debates sobre a segurança internacional em conflitos armados ocorridos no período da Guerra Fria. Ainda que o Conselho não tenha tomado nenhuma medida coercitiva com base nas Convenções de Genebra, suas recomendações para que os Estados partes as respeitassem sugerem o início de uma ligação entre direitos humanos e segurança internacional. As principais ocasiões em que o Conselho de Segurança se referiu às Convenções de Genebra para embasar suas recomendações se referem aos conflitos da Índia com o Paquistão e Bangladesh, à Terceira e Quarta Guerra Árabe-Israelense e ao conflito entre o Irã e o Iraque ocorrido no final da década de 70 (Alston, 1992).

Quanto ao conflito político-militar entre a Índia, o Paquistão e Bangladesh, imediatamente após a guerra com Bangladesh, em 1971, o Paquistão requereu ao Conselho de Segurança a condição de que fosse aceito o cumprimento rigoroso das Convenções de Genebra pelas partes conflitantes. Uma semana após esse pedido, o Conselho recomendou a todas as partes envolvidas que respeitassem essas

convenções em todas as suas implicações (Alston, 1992: 316). A resolução do Conselho também requeria que o secretário-geral enviasse para a região um representante especial para assuntos humanitários, com o objetivo de averiguar o cumprimento do direito humanitário por parte de Bangladesh. O representante especial do então secretário-geral U Thant foi Vittorio Winspeare Guicciardi que, apesar de constatar evidências de maus-tratos a combatentes do conflito, concluiu que o governo de Bangladesh estava fazendo o possível para melhorar tais condições (*Idem*).

Com relação às crises ocorridas no Oriente Médio, as Convenções de Genebra passaram a ganhar destaque a partir da Terceira Guerra Árabe-Israelense de 1967, também conhecida como “Guerra dos Seis Dias”. Em Junho desse mesmo ano, a questão do respeito a essas Convenções foi trazida ao Conselho de Segurança, o qual recomendou total respeito aos princípios contidos nesses documentos jurídicos. Contudo, a disposição de Israel quanto ao comprometimento com o direito humanitário limitava-se apenas à Terceira Convenção – relativa aos prisioneiros de Guerra - , tendo em vista o fato de que esse Estado não considerava a Cisjordânia e a Faixa de Gaza como territórios sujeitos à jurisdição de outro Estado. Conseqüentemente, segundo esse ponto de vista, a Quarta Convenção de Genebra – sobre o tratamento de civis em conflitos internacionais armados – não seria aplicável aos conflitos em questão (Alston, 1992: 317-8). O Conselho de Segurança aprovou então uma resolução proposta pelo Paquistão que recomendava ao Estado de Israel o respeito a todas as Convenções de Genebra e Tratados Internacionais relativos à ocupação militar (Alston, 1992: 318).

No contexto dos Acordos de *Camp David*, o presidente Carter afirmou a visão norte-americana, que refletia a visão das Nações Unidas, de que Israel não deveria tentar modificar o status da cidade de Jerusalém, de maneira que Jerusalém Oriental era considerada um território ocupado e, portanto, sujeito às normas de direito internacional relativas à ocupação territorial (*Idem*). Após a assinatura desses Acordos, a questão das Convenções de Genebra seria trazida novamente ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. O ápice desses debates ocorreu quando nações Comunistas e do Terceiro Mundo sustentaram que o desrespeito às Convenções de

Genebra consistiria em uma ameaça ou quebra da paz e da segurança internacional – segundo os termos do art. 39 da Carta das Nações Unidas – o que sugeria uma medida coercitiva do Conselho, baseada no Capítulo VII.

Previsivelmente, o Conselho de Segurança agiu de forma vacilante. O órgão não aprovou qualquer forma de medida coercitiva baseada no capítulo VII, limitando-se tão-somente a recomendar ao Estado de Israel total respeito às Convenções de Genebra, considerando a inobservância do direito humanitário por parte de Israel apenas como uma flagrante violação à Quarta Convenção de Genebra, o que, segundo o próprio órgão, levantava razões para grandes preocupações (Alston, 1992: 319).

O Conselho atuaria de forma igualmente limitada no que se referiu às acusações do Irã de que o Iraque estaria utilizando armas químicas contra não-combatentes, ao longo do conflito que eclodiu entre esses dois países em 1978. No entanto, a ONU concluiu que ambos os Estados promoveram ataques massivos que vieram causar danos a civis de ambas as “nacionalidades”. O Conselho condenou todas as violações às Convenções de Genebra e recomendou o fim de todos os ataques dirigidos a não-combatentes sem, no entanto, adotar medidas coercitivas para impor o respeito a essas Convenções (Alston, 1992: 320-1).

Ainda que nenhuma medida mais efetiva tenha sido tomada em algum desses casos, a simples inclusão do direito humanitário no debate do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a paz internacional já revela, por si só, o peso normativo que as Convenções de Genebra vinham adquirindo na política internacional, mesmo ao longo do conturbado período da Guerra Fria.

2.8

O Final da Guerra Fria e a Ascensão das Nações Unidas na Política Internacional

Ao final da década de 80, para surpresa de toda a diplomacia mundial, a União Soviética começou a esboçar sinais de que não daria continuidade à sua política de rivalidade com o bloco capitalista ocidental. Com a chegada de Mikhail Gorbachev

ao poder, iniciou-se uma gradual modificação na política externa da grande potência oriental. Um significativo processo de abertura política, conhecido como *glasnost*, e econômica, conhecido como *perestroika*, indicava que a bipolaridade geopolítica da Guerra Fria não perduraria por muito mais tempo.

Esse complexo processo de modificação na política doméstica da União Soviética teria efeitos também em sua política externa, refletindo diretamente na política de Moscou para com as Nações Unidas. Isso se tornaria claro já em 1987, quando as lideranças soviéticas se dispuseram a sanar a dívida de 200 milhões de dólares que Moscou possuía com a organização (Weiss, Forsythe, Coate, 2001: 65). Efeitos dessa mudança seriam percebidos no cenário internacional que compôs todo o fim da Guerra Fria. No ano seguinte, em 1988, Washington não apenas dava sinais claros, através dos discursos do então presidente Ronald Reagan, de que a ONU possuía um papel cada vez mais importante na política internacional, como também, a exemplo de Moscou, decidia-se por sanar suas dívidas com a organização.

Essas transformações que vieram a mitigar as rivalidades entre dois importantes membros permanentes do Conselho de Segurança e por fim à Guerra Fria começariam a gerar efeitos sobre o próprio comportamento das Nações Unidas. Já no ano de 1988, a ONU daria a maior prova dessa mudança ao terminar com um jejum de dez anos nas operações de paz dessa organização. Após a operação das Nações Unidas no Líbano (UNIFL), que reviveria os traumas sofridos pela organização no Congo, as Nações Unidas permaneceriam uma década, de 1978 a 1988, sem criar novas operações de paz (Weiss, 2001: 59). O ressurgimento das Operações de Paz das Nações Unidas no final da década de 80 reflete o novo clima que se instaurou na política internacional ao final da Guerra Fria.

Essas novas operações possuíam dois traços em comum: primeiramente, elas teriam como função primordial a observação e o monitoramento de acordos de paz, pois embora possuindo similaridades com as operações tradicionais como, por exemplo, a utilização da força somente para a autodefesa, elas não exerciam a tradicional função de “interposição”, frequentes nas operações de paz de primeira geração (Weiss, 2001: 69); em segundo lugar, elas adquiriram uma composição mais

complexa, resultante da combinação de equipes militares e civis (Mignst e Karns, 2000: 86).

Por essa razão, alguns autores, como Thomas Weiss, David Forsythe e Roger Coat (Weiss, Forsythe, Coate, 2001) classificariam esse período como um período de transição em direção a uma nova geração nas Operações de Paz das Nações Unidas, enquanto que outros, sendo mais taxativos, como Keren Mignst e Margaret Karns, classificaram essas novas operações como Operações de Paz de Segunda Geração (Mingst e Karns, 2000).

A primeira dessas novas operações implementadas após o término do hiato de dez anos sem a criação de novas Operações de Paz por parte das Nações Unidas, a chamada *United Nations Good Offices Missions in Afghanistan and Pakistan* (UNGOMAP), estava diretamente ligada às mudanças na política externa soviética promovidas por Mikhail Gorbachev. Em 1979, ainda no período da rivalidade bipolar, a então União Soviética havia enviado tropas ao Afeganistão com o objetivo de instaurar nesse país um regime de governo simpático às políticas de Moscou, preservando assim sua esfera de influência nessa região. A perpetuação do conflito ao longo de uma década o tornava altamente dispendioso e, após as mudanças na política externa de Moscou promovidas por Gorbachev, carente de interesse estratégico. Conseqüentemente, o líder da União Soviética concordou em retirar suas tropas do Afeganistão, tarefa que foi realizada sob a observação das Nações Unidas, o que levou à criação da UNGOMAP.

Nesse mesmo período, a ONU também criava uma operação chamada de *United Nations Iran-Iraq Military Observer Group* (UNIIMOG). Seu principal objetivo era supervisionar um cessar-fogo aceito pelo Irã e o Iraque que poria fim há quase dez anos de conflito entre esses dois países, o que demonstrava o crescente papel que as Nações Unidas exerciam na resolução dos conflitos internacionais ao final da Guerra Fria. As demais missões da ONU para Angola e Namíbia não esfriariam essa trajetória ascendente.

Após monitorar o cumprimento de um acordo trilateral que garantia a retirada de tropas cubanas e sul-africanas da região que se tornaria a Namíbia, o que

permitiria sua afirmação como Estado independente, a ONU implementaria uma de suas mais ousadas e abrangentes operações até então já realizadas. A UNTAG (*United Nations Transition Assistance Group in Namibia*), implementada em 1989, apresentava um modelo mais abrangente de Operações de Paz no qual não apenas combinou-se a atuação de equipes civis e militares, mas também se introduziu uma série de novas funções que até então não faziam parte das tradicionais propostas da ONU para a resolução de conflitos. A organização realizou funções típicas de polícia civil, assegurou a proibição de existência de qualquer espécie de legislação discriminatória entre os cidadãos, promoveu a libertação de prisioneiros políticos e o retorno de pessoas exiladas, criando um ambiente onde pudessem vigorar os direitos civis e políticos que viabilizassem a realização de eleições isentas, sob a supervisão de seus funcionários (Mingst e Karns, 2000: 87-8).

Completando esse “período transitório”, também chamado de “Segunda Geração”, a ONU criaria um grupo de observação na América Central (*ONUCA*) com o objetivo de monitorar um acordo de paz celebrado na região. Apesar de também refletir o clima amistoso proporcionado pelo ocaso da Guerra Fria, a *ONUCA*, assim como as demais operações desse período, não exerceu funções tão complexas e abrangentes quanto a UNTAG. Ao promover direitos civis e políticos na região, a UNTAG dava sinais de que o cenário internacional do pós-Guerra Fria criava espaço para a realização de novas funções nas Operações de Paz das Nações Unidas, as quais iriam muito além da simples interposição e monitoramento.

A geração subsequente demonstraria a possibilidade de colocar em prática essas novas possibilidades, sendo que a Guerra do Golfo Pérsico traria um novo elemento para ser agregado a essas novas operações de segurança: a possibilidade de utilização da força para dar efetividade aos novos propósitos dessa organização.

2.8.1

A Guerra do Golfo Pérsico e a Nova Ordem Mundial

A Primeira Guerra do Golfo Pérsico, resultante da invasão do Kuwait pelas forças iraquianas, em 1990, seria um verdadeiro divisor de águas no que concerne à utilização das medidas coercitivas do Capítulo VII nas resoluções de conflitos após o término da Guerra Fria. A ruptura da paz, conforme designado no art. 39 da carta, foi indubitável. Houve uma clara agressão territorial entre Estados membros das Nações Unidas que resultou na supressão da independência política do Estado kuaitano, legitimando assim uma reação coletiva da organização.

Segundo o art. 51 da carta, que consagra o direito de autodefesa individual ou coletiva dos Estados membros das Nações Unidas, uma retaliação imediata de qualquer Estado que visasse a defender a integridade territorial do Kuwait seria perfeitamente possível no contexto desse conflito. Entretanto, os diplomatas das principais potências defenderiam a tese de uma operação de segurança coletiva aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU, com o propósito de conferir um maior grau de legitimidade a essa retaliação. O fim do enfrentamento Leste-Oeste e o subsequente descongelamento no processo decisório do Conselho de Segurança possibilitariam o consenso necessário entre os cinco membros permanentes do Conselho, o que viria a viabilizar a aprovação dessa operação de segurança coletiva de caráter coercitivo com o propósito de reverter a agressão iraquiana ocorrida no Golfo Pérsico.

O Conselho de Segurança aprovou então a resolução 660 de 2 de agosto de 1990, exigindo a retirada incondicional das tropas iraquianas do Kuwait. A resolução 661, de 6 de agosto de 1990, impôs um regime de embargo de armas e sanções econômicas ao Iraque, conforme previsto no art. 41. Essas medidas multilaterais se davam em total harmonia com a cronologia do capítulo VII, que pressupõe a utilização da força somente como último recurso nos processos de resoluções de conflitos das Nações Unidas. A força militar propriamente dita só seria aprovada em 25 de agosto do mesmo ano, através da resolução 665, em consequência da recusa do governo iraquiano em atender as demandas das Nações Unidas.

O líder iraquiano não apenas negligenciou a exigência de retirada incondicional das tropas de seu país, como também intensificou suas investidas

contra o Kuaite, ao declarar esse país como 19ª província iraquiana em 8 de agosto de 1990, somente dois dias após a imposição dos embargos da ONU. A utilização da força restaria então como única alternativa para impedir que o Iraque perpetuasse a ocupação ao Kuaite, sendo que a expressão “*to use all necessary means*”, foi utilizada pela primeira vez com a resolução 678 de 29 de novembro de 1990, que autorizou o uso da força militar para por fim à ocupação do Kuaite (Mingst e Karns, 2000: 77).

A Guerra do Golfo Pérsico se revelou significativa por dois aspectos. Em primeiro lugar, ela representou a primeira experiência de aprovação multilateral da utilização da força por parte das Nações Unidas em um cenário político onde não mais existiam as antigas divisões da Guerra Fria. A partir da Guerra do Golfo, os Estados membros da ONU passariam a contemplar com cada vez mais frequência o recurso aos meios coercitivos contidos no capítulo VII. A utilização de medidas coercitivas para a resolução de conflitos internacionais não se demonstrou apenas possível, mas também de grande utilidade. Em segundo lugar, a tentativa das Nações Unidas em disciplinar o comportamento belicoso do Iraque, através da resolução 687, de abril de 1991, que estabeleceu rígidas sanções ao Iraque, com o objetivo de promover o seu desarmamento, revelaria que o otimismo do Conselho de Segurança no pós-Guerra Fria viria a lhe imputar novas funções, além da pura e simples resolução de conflitos interestatais (Weiss, Forsythe e Coate, 2001: 71).

Apenas dois dias após o cessar-fogo promovido pela resolução 687, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 688, destinada a criar zonas de proteção às populações curdas e xiitas, oprimidas por um governo iraquiano de predominância sunita. A resolução 688 abriria um importante precedente dentro do sistema ONU, uma vez que, por ela, o Conselho de Segurança aprovava medidas coercitivas – sem o emprego da força – para proteger grupos étnicos de agressões promovidas por seus próprios Estados (Weiss, Foesythe e Coate, 2001: 77). Isso significa que, na nova ordem do pós-Guerra Fria, a segurança dos indivíduos estaria incluída dentro da terminologia do art. 39, que estabelece a responsabilidade do Conselho em tomar medidas para lidar com ameaças ou rupturas à paz internacional.

Embora o final da Guerra Fria não tenha formalmente estabelecido uma nova ordem entre os Estados no pós-Guerra que positivasse essas novas normas emergentes, a Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança, de janeiro de 1992, foi o que mais se aproximou de um evento diplomático que traçaria as diretrizes desse novo cenário internacional. Nesse evento, que se seguiu ao final da Primeira Guerra do Golfo, os chefes de Estado e de Governo dos quinze membros do Conselho reconheceram o êxito da operação das Nações Unidas no Golfo Pérsico. Os mesmos Estados ressaltariam também que a nova harmonia estabelecida entre os membros permanentes com direito a veto no Conselho de Segurança, algo verdadeiramente inédito desde a Conferência de São Francisco de 1945, possibilitaria a implementação dos preceitos da Carta das Nações Unidas em um mundo não mais dividido pelas rivalidades da Guerra Fria.

Apesar dessa reunião ter consistido em apenas um evento diplomático que não resultou em uma arquitetura formal da nova ordem mundial, nessa ocasião, o Conselho de Segurança exortaria o secretário-geral das Nações Unidas a preparar um relatório no qual seriam explicitadas as novas expectativas da Organização para a área de segurança e diplomacia preventiva na década de 90. O Relatório, que ficaria conhecido como “Uma Agenda para a Paz: Diplomacia Preventiva, Estabelecimento da Paz e Manutenção da Paz”, expressaria a nova visão das Nações Unidas quanto a questões como operações de paz, direitos humanos e o novo intervencionismo do pós-Guerra Fria.

2.8.2

Uma Agenda para a Paz do ex-Secretário-Geral Boutros-Boutros Ghali

O relatório do secretário-geral das Nações Unidas do ano de 1992 expressava claramente as profundas mudanças experimentadas pela ONU, desde da criação dos primeiros tratados de direitos humanos, até o final da Guerra Fria. As perspectivas da organização apresentadas por Boutros-Ghali para a década de 90 revelariam o fato de que a ONU não apenas se encontrava em um intenso processo de

revisão de seus princípios basilares, como também assumira uma série de novas incumbências em suas atuações em campo.

Apesar de reconhecer que as divisões da Guerra Fria haviam impossibilitado a realização completa dos propósitos da ONU e afirmar que a Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança representou o ressurgimento da possibilidade de colocar em prática os objetivos da organização¹¹, paradoxalmente, o secretário-geral apresentaria uma série de novas normas que coexistiriam em forte tensão com os mesmos princípios tradicionais que ele acabara de ressaltar.

Ao declarar no parágrafo 17 que o tempo da soberania absoluta havia chegado ao fim, reconhecendo implicitamente a possibilidade de intervenção em assuntos domésticos sob a égide das Nações Unidas, Boutros-Ghali entrava em contradição com sua própria afirmação de que a ONU consiste em uma organização baseada em “Estados soberanos” e, sobretudo, com a própria carta das Nações Unidas. Portanto, uma tensa coexistência entre o princípio da soberania estatal e o comprometimento com a dignidade da pessoa humana estariam presentes, não apenas nesse documento, mas também no desenho da maioria das operações de segurança das Nações Unidas na década de 90.

As principais atividades diplomáticas das Nações Unidas, tais como a manutenção da paz (*peacekeeping*), o estabelecimento da paz (*peacemaking*) e uma terceira categoria denominada por Boutros-Ghali como reconstrução da paz no pós-conflito (*post-conflict peacebuilding*) seriam tratadas pelo secretário-geral com um perigoso nível de ambigüidade. Isso levaria a uma divisão cada vez mais turva entre os métodos de resolução pacífica de conflitos do Capítulo VI e a imposição coercitiva da paz contida no Capítulo VII, como ficaria demonstrado logo no início da década de 90, com as operações da ONU na Somália e na ex-Iugoslávia.

Segundo assinala John Gerard Ruggie, o simples fato de Boutros-Ghali definir as operações de paz como aquelas em que a atuação da ONU é pautada pelo consentimento das partes, já demonstra sua disposição em admitir a possibilidade dessa organização atuar sem esse consentimento nas demais operações (*in Patriota*,

¹¹ *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping – 1992.*

1998: 57). Portanto, a progressiva permissividade quanto à inclusão de elementos coercitivos em operações de administração da segurança, que antes eram implementadas sob a égide do Capítulo VI, viria a sugerir também uma nova concepção de quebra da paz, ameaças à paz e a atos de agressão, contidas no art. 39 da carta das Nações Unidas.

Sob a alegada inexistência de uma distinção clara entre as “operações de manutenção da paz” (*peacekeeping*) e as “operações de estabelecimento da paz” (*peacemaking*), contida no parágrafo 45 de seu relatório, Boutros-Ghali julgou oportuno mencionar no capítulo IV deste documento, relativo ao “estabelecimento da paz”, a necessidade de se estabelecer um aparato militar permanente que ficaria à disposição do Conselho de Segurança, caso fosse necessária a utilização da força militar. Tal opção, que aparentemente é desprovida de um significado imediato, revela-se sintomática, se considerarmos que o “estabelecimento da paz” adota os procedimentos do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas.

Logo, ao tratar de meios relativos à utilização da força militar em um capítulo destinado ao “estabelecimento da paz”, Boutros-Ghali pareceu desconsiderar a importante distinção que existe entre eles, abrindo margem, portanto, para uma inovadora interseção que viria a existir entre os dois procedimentos de resolução de conflitos contidos na Carta da ONU (Patriota, 1998). Desse modo, abria-se a possibilidade para que a força fosse utilizada em circunstâncias bastante diferentes daquelas estabelecidas pelo tradicional conceito de segurança coletiva das Nações Unidas.

2.8.3

A Guerra Civil da Somália

Essa inovadora interpretação da Carta encontrar-se-ia presente em diversos conflitos do pós-Guerra Fria, especialmente em conflitos domésticos resultantes da falência de Estados periféricos. O Fim da Guerra Fria não resultou somente no descongelamento do processo decisório do Conselho de Segurança. Ele teve como

consequência também o desmonte das respectivas esferas de influência mantidas pelas antigas potências rivais. Isso significou que o apoio tradicionalmente dado a Estados periféricos no período da bipolaridade carecia dos mesmos incentivos estratégicos após o término da rivalidade bipolar. Desse modo, a década de 90 assistiu ao surgimento quase que epidêmico de Estados falidos no cenário internacional¹².

Dentro desse mesmo contexto, a Somália testemunhou a queda de seu presidente, Siad Barre, em 1991, e a conseqüente eclosão de uma guerra civil entre a facção que apoiava o presidente interino Ali Mahid Mohamed e aquela que dava suporte ao governo alternativo do General Mohamed Farah Aidid, o que levou a um virtual desaparecimento da ordem pública somaliana e ao desamparo de sua população. Ainda em 1991, o secretário-geral das Nações Unidas enviou um representante para as negociações de paz, com o consentimento de ambas as facções em conflito. A ONU também se engajou em atividades de provimento de ajuda humanitária, em cooperação com organizações internacionais não governamentais, as quais teriam seu trabalho de auxílio prejudicado pelas partes antagônicas que não cessaram o embate armado, apesar dos esforços diplomáticos para a resolução do conflito¹³.

Devido às tentativas frustradas de resolver o conflito somaliano pela via diplomática, o Conselho de Segurança optou por recorrer a uma medida coercitiva fundamentada no Capítulo VII, decidindo-se por estabelecer um embargo de armas ao Estado somaliano, através da resolução 733 de 23 de janeiro de 1992. Em 3 de março do mesmo ano, pouco mais de um mês após o endurecimento do Conselho com os grupos políticos rivais responsáveis pela guerra civil somaliana, o presidente interino Ali Mahdi e o general Aidid assinaram um acordo para a implementação de um Cessar-fogo”, o qual previa o fornecimento consentido de ajuda humanitária e o monitoramento deste acordo celebrado entre as partes¹⁴.

¹² Para uma discussão mais aprofundada sobre Estados Falidos, ver: ROTBERG, Robert I. *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, 2002 e seu artigo *The New Nature of Nation –State Failure*, *The Washington Quarterly*, 2002.

¹³ http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/ unosom 1 backgr2. html.

¹⁴ *Idem*.

Seguindo as recomendações do secretário-geral, o Conselho de Segurança optou por implementar uma Operação de Paz na Somália, tendo em vista a continuidade e eficiência do monitoramento do processo de paz. Em 24 de abril de 1992, a resolução 751 estabeleceu a UNOSOM (*United Nation Operation in Somália*), com um mandato baseado nos preceitos do Capítulo VI, o que significa que sua atuação encontrava-se pautada nos princípios tradicionais de uma típica Operação de Paz (Weiss, Forsythe e Coate, 2001: 90).

O agravamento da crise levou ao descumprimento do cessar-fogo. Os aliados de Mahdi e Aidid passaram a impedir de forma sistemática que o fornecimento de ajuda humanitária chegasse à facção inimiga, o que teve como consequência a morte de milhares de “cidadãos” somalianos e o surgimento de um enorme contingente de refugiados. O colapso da ordem pública somaliana levou então a uma crise humanitária sem precedentes que, em função de sua difusão através dos principais meios de comunicação da imprensa internacional, passou a exercer uma significativa pressão para que os governantes das principais potências ocidentais tomassem medidas mais enérgicas para evitar sua perpetuação.

Em dezembro de 1992, o então presidente norte-americano George Bush propôs uma intervenção humanitária, via Nações Unidas, que pusesse fim ao desrespeito aos direitos humanos que ocorria na região da Somália. O Conselho de Segurança então aprovou, através da resolução 794, uma operação denominada *Unified Task Force* (UNITAF) que se encontrava autorizada a utilizar a força para garantir o provimento de auxílio humanitário à população da Somália. A UNITAF, também conhecida pelos norte-americanos pelo nome de Operação para Restaurar a Esperança (*Operation Restore Hope*), cessou sua atuação em campo em abril de 1993, quando foi substituída pela UNOSOM II, também autorizada pelo Conselho de Segurança a “usar de todos os meios necessários” para garantir a ajuda humanitária à Somália e desarmar os *warlords* somalianos (*Idem*).

As operações das Nações Unidas na Somália obtiveram um relativo sucesso no que diz respeito à viabilização da ajuda humanitária na região. Entretanto, o otimismo da ONU quanto à intervenção na Somália seria frustrado em função de

baixas ocorridas entre “capacetes azuis” que aumentariam os custos políticos da intervenção. Em junho de 1993, após a morte de 23 “capacetes azuis” paquistaneses pelas forças do general Aidid, a UNOSOM II desistiu de qualquer pretensão em manter sua imparcialidade no conflito civil somaliano. Agora, ao invés de utilizar a força somente para garantir o provimento de auxílio humanitário, a ONU passava a tomar parte no conflito, assumindo uma posição contrária às forças do general. Isso levaria a um distanciamento cada vez maior entre a UNOSOM II e o modelo de uma tradicional operação de paz das Nações Unidas, pautada nos princípios da neutralidade e do consentimento (Mingst e Karns, 2000: 92).

Um acontecimento semelhante levaria a principal potência do pós-Guerra Fria a inverter seus ânimos quanto à questão somaliana. Em outubro de 1993, apenas quatro meses após os atentados contra os soldados paquistaneses, 18 soldados *rangers* norte-americanos foram mortos pelas forças de Aidid, o que gerou uma grande repercussão entre o público americano e levou os EUA a retirarem seu apoio à operação, o que veio a se completar em março de 1994 (Karns e Mingst, 2000). Tanto a ONU quanto a UNOSOM II sentiriam os efeitos da mudança na política externa dos EUA para com as operações de paz das Nações Unidas, de modo que essa operação não resistiu mais um ano sem o apoio americano, extinguindo-se em março de 1995 (Weiss, Forsythe e Coate: 2001: 92).

A atuação da ONU na Somália teve especial importância para o futuro das operações de paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria, basicamente, por duas razões. Em primeiro lugar, as crescentes sanções aplicadas pelas Nações Unidas à crise humanitária somaliana representam uma trajetória ascendente na ligação que passou a ser estabelecida no sistema ONU entre direitos humanos e segurança internacional. Essa trajetória ascendente se iniciou com as primeiras sanções econômicas aplicadas pelo Conselho de Segurança aos regimes racistas da Rodésia do Sul e da África do Sul, passando pela resolução 688 que previu a criação de zonas de proteção às etnias curdas e xiitas no norte do Iraque.

Porém, no caos da Somália, as Nações Unidas não apenas se valeram de medidas coercitivas para lidar com questões consideradas tradicionalmente como da

esfera doméstica de um Estado, mas o fizeram, e de forma inédita, segundo as diretrizes do art. 42, ou seja, através da força militar propriamente dita. Isso representou não apenas um comprometimento extremo com as normas de direitos humanos “construídas” ao longo da Guerra Fria, mas também uma total redefinição do significado das relações entre o “dentro” e o “fora” (*inside/outside*) na política internacional do pós-Guerra Fria. Em segundo lugar, as baixas de soldados paquistaneses e principalmente norte-americanos em conflitos de pouco ou nenhum interesse estratégico para suas nações fez com que o otimismo inicial da ONU quanto à proteção humanitária na década de 90 se esfriasse, afetando o rendimento de futuras operações como as da Bósnia, de Ruanda e do Haiti, naquilo que viria a ser conhecido como a “Síndrome da Somália” (Weiss, Forsythe e Coate, 2001: 92).

A atuação da ONU nesse país também demonstra que as mudanças normativas quanto aos novos critérios de utilização da força coexistem com os interesses materiais dos Estados. Ao mesmo tempo em que o complexo regime de direitos humanos pressionou as Nações Unidas a promoverem intervenções de baixo interesse estratégico para seus Estados membros, tais intervenções se encontravam limitadas a um certo nível de tolerância dos Estados para arcar com os custos políticos dessas operações. Contudo, isso não altera o fato de que a terminologia do art. 39 passou a abarcar questões humanitárias, diferentemente da clássica concepção interestatal de segurança coletiva da Liga das Nações e dos primórdios das Nações Unidas.