

A LEGITIMIDADE DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) PARA AS OPERAÇÕES DE PEACE ENFORCEMENT

THE LEGITIMACY OF THE UNITED NATIONS ORGANIZATION FOR PEACE ENFORCEMENT OPERATIONS

SANTOS, Fernanda Righetto Fernandes¹

RESUMO

O presente artigo discute sobre a legitimidade da Organização das Nações Unidas (ONU), especificamente de seu Conselho de Segurança, no que tange à utilização das *Peace Enforcement Operations* como mecanismo de manutenção da paz e segurança internacionais e a relativização do princípio da soberania no contexto do direito internacional. As *Peace Enforcement Operations* (PEO) são ferramentas utilizadas pela ONU para gestão de conflitos internacionais, desde que deliberadas e aprovadas pelo Conselho de Segurança da Organização, órgão responsável pela função de acordo com o documento constitutivo da ONU. A implementação das PEOs é regulamentada no capítulo VII do referido documento, que permite o uso da força em operações, em nível estratégico, mesmo sem o consentimento do Estado soberano, aportando-se no conceito de *responsibility to protect*. Logo, a problemática da decisão acerca de tais operações tem em vista o direito internacional, composto por princípios que visam à autodeterminação, o respeito e a cooperação entre nações e a dita legitimidade da Organização das Nações Unidas, cujo principal objetivo é a promoção e manutenção da paz e segurança internacionais. Assim configura-se um cenário no qual é necessário conciliar princípios divergentes para a promoção de um ambiente internacional seguro. Evidencia-se a necessidade de discussão acerca da soberania das nações e da legitimidade do principal organismo internacional, principalmente no que se refere ao processo decisório do uso de operações de implementação da paz, no sentido de problematizá-las: seria esta uma decisão humanitária altruísta ou uma decisão política? Para responder tal questionamento é necessário entender o contexto no qual as operações de paz foram criadas, suas várias facetas (principalmente a diferença intrínseca entre *Peacekeeping* e *Peace Enforcement*), sua relação com o direito internacional e o direito interno, assim como com os direitos humanos e a proteção de civis. Por fim, cabe analisar como e por qual razão, jurídica e política, tal organização decide pelas *Peace Enforcement Operations*.

Palavras-chave: Uso da força, peace enforcement, soberania, legitimidade.

¹ Graduanda em Direito no UNICURITIBA.

ABSTRACT

This paper discusses the legitimacy of United Nations Organization, specially its Security Council, through the Peace Enforcement Operations as a mechanism for maintaining international peace and security and relativizing the Principle of Sovereignty in the context of international law. As the Peace Enforcement Operations is a company to the UN for the management of international conflicts, deliberate and approved by the Security Council of the organization and concerning to the concept of *responsibility to protect*. The question about the problem of the decision is related to the use of international law, through a company specialized in the United Nations organization, a company as the main objective and promotion and maintenance of international peace and security. Thus, setting up a scenario without qualification requires reconciling divergent principles aimed at promoting a secure international environment and there is a need to discuss the sovereignty of nations and the legitimacy of the main international body, especially not referring to the Decisory process of the Peace-Making Operations in the sense of problematizing them: would it be an altruistic humanitarian decision or a political decision? For more information on Peace Operations and maids, their many aspects, their relationship with international law and domestic law, as well as Human Rights Protection of civilians. Finally, it aims to analyze how and for what reason, legal and political, the organization organizes the operations of application of the peace.

Key-words: Use of force, Peace Enforcement, Sovereignty, Legitimacy.

1 INTRODUÇÃO

Poder e ego motivaram inúmeras disputas na história da humanidade. Entre as nações não seria diferente. Com intuito de instalar e manter a paz mundial foi então criada a Organização das Nações Unidas (ONU). O objetivo da Organização é prezar pela tolerância entre os países do mundo, na esperança de que desta forma seja constituída uma comunidade internacional que coopere e contribua entre si.

Assim, teve início o processo de luta internacional por direitos humanos em caráter *erga omnes*, com a assinatura da Carta das Nações Unidas em 26 de junho de 1945. “A Carta concede ao Conselho de Segurança da ONU a responsabilidade

pela manutenção internacional da paz e da segurança”², o qual deve tomar medidas para assegurá-las, além de organizar e executar operações de missão de paz.

² The Charter gives the United Nations Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security” (Tradução da autora). Fonte: NATIONS, United. **Peacekeeping Operation**. Principles and guidelines. 2008, p. 13. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf> Acesso em: 02/04/2017.

2 EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Até a segunda Guerra Mundial, os conflitos armados ocorriam entre Estados. Após o período, a realidade se transforma e surgem conflitos intraestados (guerras civis), motivados principalmente pelo contexto histórico da descolonização e pelo anseio por independência – em especial no que diz respeito aos países da África e Ásia. O contexto emergente fez com que a ONU, inicialmente criada para resolução de conflitos entre nações, evoluísse e se adaptasse a nova demanda. São criadas, então, as operações de paz, não previstas expressamente na Carta da ONU.

Compostas basicamente pelo componente militar, as missões de paz entre 1948 e 1989 foram chamadas “tradicionais”. Posteriormente, frente a genocídios em massa e a necessidade do devido preparo da ONU para intervir nesses casos, ocorreu uma grande pressão da comunidade internacional para uma mudança de postura da Organização, transição que vigorou até os anos 2000.

Deste período em diante, um novo panorama é criado. As missões de paz passam a ser chamadas de multidimensionais e a contarem com efetivos militares, policiais e civis, flexibilizando, assim, o uso da força. Passa a ser indispensável a adequação do treinamento militar ao contexto de engajamento de missões de paz, pois agora o centro do mandato das operações de paz é a efetiva proteção de civis a partir do uso gradual da força – soldados “capacete azul”, não mais “verde”.

As missões de paz são, então, entendidas como

Operação de caráter multidisciplinar dirigida por uma organização internacional, legitimada para isso, e desenvolvida sob os auspícios da ONU, cujos objetivos são eliminar as ameaças à paz, empregando meios pacíficos ou limitando o uso da força ao nível mínimo dispensável³.

A ONU passa a trabalhar com ligações e superposições nas atividades de paz e segurança. Em caso de conflito, em um primeiro momento, a Organização busca a prevenção por meio de medidas diplomáticas e outras ferramentas, procurando evitar, assim, que tensões se transformem em conflitos violentos. Na impossibilidade de evitá-los, passa a ser considerado o estabelecimento da paz, quando é o caso de serem tomadas medidas para lidar com o conflito existente, geralmente envolvendo a mediação de acordos. Quando não há êxito em alcançar a paz por meios

³UN Peacekeeping PDT Standards, Core Pre deployment Training Materials, 2009.

pacíficos, podem ocorrer medidas coercitivas, como sanções econômicas, políticas e diplomáticas e também o uso da força militar que, quando necessária, é autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU para empreender a restauração da paz e a segurança internacionais.

3 INSTRUMENTOS PARA MANUTENÇÃO DA PAZ

Dentre as medidas utilizadas para a manutenção da paz pela Organização das Nações Unidas, há as Operações de Paz, *Peace Operations*, cujo termo se refere a mecanismos de resposta internacional para evitar, limitar e gerenciar conflitos. Dentre as diferentes formas de Operação de Paz existem as Operações de Manutenção de Paz, *Peacekeeping Operations*, uma entre várias ferramentas que podem ser adotadas

A Operação de Manutenção da paz é apenas um dos recursos do Conselho de Segurança da ONU e da comunidade internacional disponível para promover a paz e a segurança internacionais. A Operação de manutenção de paz geralmente sobrepõe à prevenção de conflitos, ao estabelecimento da paz, imposição da paz e à construção da paz. (CPTM, 2009, p. 21, tradução nossa)⁴.

A diferenciação entre os cinco tipos de *Peace Operations* é determinada conforme a natureza do conflito. Para os fins deste artigo, serão aprofundados, a seguir, apenas os conceitos de *Peacekeeping* e *Peace Enforcement*.

3.1 PEACEKEEPING OPERATIONS

Regulamentadas no capítulo sexto da Carta das Nações Unidas, as *Peacekeeping Operations* têm como objetivo preservar a paz local de um ambiente no período pós-conflito, auxiliando na efetivação de um acordo de paz. É por meio do consentimento das partes envolvidas no conflito que as Nações Unidas têm permissão para implementar seu mandato no território do país no qual irá atuar. Quando isto acontece, a Organização passa a atuar por meio dos contingentes militares, policiais e civis na busca de uma solução pacífica e duradoura para o conflito.

Além de legitimar as *Peacekeeping Operations*, o consentimento é fundamental para afastar a possibilidade de que a ONU seja considerada parcial em

⁴Peacekeeping is just one of several tools available to the Security Council and the international community for maintaining international peace and security. Peacekeeping often overlaps with conflict prevention, peace-making, peace enforcement and peace-building. (UN Peacekeeping PDT Standards, Core Pre deployment Training Materials, 2009).

Disponível em: <http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/89573/CPTM%20Unit%201%20Parts%201-2%20-%20May%202009.pdf?sequence=11&isAllowed=y>. Acesso em: 10/04/2017.

um dado conflito. A imparcialidade confere à ONU reputação de órgão internacional altruísta que visa a busca pela paz.

O consentimento traduz a concordância dos envolvidos no conflito quanto à presença da missão de paz em seu território e as condições para tanto (SOFA e ROE), além das tarefas (mandato) a serem executadas pelos peacekeepers no dever de manutenção da paz local⁵.

A execução do mandato da ONU nesses ambientes deve ser imparcial, sem favorecer ou prejudicar qualquer parte envolvida. Porém, a *imparcialidade* tida como aplicação justa do mandato é diferente de *neutralidade*, a qual se traduz pela postura repressiva das Nações Unidas em relação a ações que comprometam a paz e a segurança, não deixando de punir aqueles que cometem algum tipo de infração.

É somado à imparcialidade o princípio do mínimo uso da força, componentes da “Holly Trinity”. O uso da força é legítimo em casos de legítima defesa, defesa de civis e defesa do mandato (as chamadas *Robust Peacekeeping Operations*, as quais são autorizadas pelo conselho de segurança a utilizar a força militar em nível tático). A exceção ao princípio do não uso da força é decidida de forma proporcional e apropriada, mas trata-se do último recurso cabível.

As operações de manutenção de paz da ONU têm implicações políticas na medida em que administram um processo delicado de reestruturação da organização interna em uma soberania mundial – a qual deve ser respeitada dentro de seu processo e sua cultura.

3.2 PEACE ENFORCEMENT

São denominadas *Peace Enforcement* as operações de paz, com imposição militar, que ocorrem durante o mandato da ONU em um determinado país. As operações são regulamentadas pelo capítulo sétimo da Carta da ONU e autorizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

As operações de *Peace Enforcement* são designadas para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais. São responsáveis por cessar hostilidades armadas em um ambiente no qual civis estão sofrendo e não há possibilidade de acordo de paz ou processo de *peace-making* em progresso. Neste

⁵ FAGANELLO, 2013, p.71.

caso, em particular, é considerado possível uso da força militar em nível estratégico (não limitado) e dispensado o consentimento das principais partes envolvidas no conflito interno. (ONU, 2008, p. 18).

As recomendações a respeito da autorização do Conselho de Segurança para a deflagração das Operações de Paz estão expressas majoritariamente nos artigos 39, 41 e 42 da Carta da ONU. Os artigos prezam pela legitimidade do Conselho de Segurança para decidir quando é necessária ou não a intervenção, que pode ser armada, em determinado território onde a paz mundial esteja ameaçada.

Art. 39: O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça, violação ou ato de agressão a paz e decidirá as providências ou medidas a serem tomadas de acordo com o disposto nos artigos no 41 e 42 para que seja mantida ou restaurada a paz e a segurança⁶. (ONU, 1945. Tradução nossa)

Art. 41: O Conselho de Segurança decidirá quais medidas cabíveis a ser tomadas ser envolver o uso da força para efetivar suas decisões e poderá recorrer aos Membros das Nações Unidas para aplicar tais medidas. Isso inclui interrupção completa ou parcial das relações econômicas por via terrestre, marítima, aérea, postal, telegráfica, rádio e outros meios de comunicação bem como rompimento das relações diplomáticas. (ONU, 1945. Tradução nossa)⁷

Art. 42: Caso o Conselho de Segurança sejam inadequadas as medidas previstas no artigo 41 ou se revelem inadequadas, poderão acionadas medidas de força aérea, marítimas ou terrestres para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais. Tais ações podem incluir manifestações, bloqueio e outras operações por forças aéreas, marítimas ou terrestres de membros das Nações Unidas⁸. (ONU, 1945. Tradução nossa)

Para que sejam aplicadas medidas repressivas de *Peace Enforcement*, um ato contra a paz e segurança internacionais deve preencher uma das três hipóteses.

⁶ Art. 39: "The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security." Disponível em: < <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/>>. Acesso em:

⁷ Art. 41: "The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations". Disponível em: < <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/>>. Acesso em:

⁸ Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations. Disponível em: < <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/>>. Acesso em: 05/04/2017.

Entretanto, o Conselho de Segurança tem autonomia para definir defina quais atos podem se configurar como ameaças ou rupturas da paz e atos de agressão. Por esse motivo, a utilização de operações multidimensionais de *Peace Enforcement* pela Organização das Nações Unidas gera discussões no âmbito internacional. Tais operações não podem ser regulamentadas da mesma forma que as *Peacekeeping Operations* para justificar a intervenção coercitiva, particularmente militar, para fins de proteção humana.

A ausência de uma doutrina militar, no entanto, gera uma compreensão muito menos clara de como essas tarefas devem ser realizadas. Isso levanta questões difíceis sobre a importância da proteção civil e do consentimento, imparcialidade e força mínima⁹. (BELLAMY, 2010, p. 349. Tradução nossa).

Para esclarecer o debate acerca da legitimidade da intervenção da comunidade internacional com propósito de proteção de civis em Estados soberanos considerados incapazes ou indispostos a proteger seus próprios cidadãos e na tentativa de regulamentá-la, é desenvolvido o conceito de responsabilidade de proteger, *reponsibility to protect*, assim como o Relatório da comissão internacional de intervenção e soberania do Estado (*report of the international commission on intervention and state sovereignty*).

⁹ “In the absence of relevant military doctrine, however, we have a much less clear understanding of how these tasks should be accomplished. This raises difficult questions about the relative importance of civilian protection and the holly trinity of consent, impartiality and minimum force”. (BELLAMY, 2010, p. 349).

4 RESPONSIBILITY TO PROTECT

A legitimidade do mandato de operações de paz impositiva está baseada no conceito de responsabilidade de proteger, ou *responsibility to protect*. Este princípio condiciona a soberania nacional à capacidade de proteger civis, ainda que a soberania e a não-intervenção sejam princípios do direito internacional. Quando uma nação falha com sua responsabilidade de proteger seus civis, a comunidade internacional possuiria legitimidade para intervir em qualquer Estado soberano em nome da proteção de civis – obrigação internacional voluntariamente aceita pelos Estados membros. (ICISS,2001, p. 11).

Neste aspecto, a Doutrina Capstone afirma ter preferência em utilizar a nomenclatura *responsabilidade de proteger à direito de intervir*. Essa formulação teria por finalidade colocar como ponto central da análise o cidadão que está sofrendo com a falta de suporte interno. A responsabilidade primária de proteger fica a cargo do próprio Estado, mas quando este é incapaz ou relutante em cumpri-la é que a comunidade internacional tem legitimidade para ações de *Enforcement*¹⁰.

Segundo essa perspectiva, a intervenção militar para proteção de civis seria uma medida excepcional, amparada pelo capítulo VII da Carta das Nações Unidas e legitimada pelo Conselho de Segurança – especialmente pela abstenção do poder de veto dos membros permanentes. Sendo assim, esta ferramenta não implicaria afronta ao direito internacional, a soberania ou a não intervenção.

¹⁰ “The substance of the responsibility to protect is the provision of life-supporting protection and assistance to populations at risk. This responsibility has three integral and essential components: not just the responsibility to react to an actual or apprehended human catastrophe, but the responsibility to prevent it, and the responsibility to rebuild after the event .

A. The responsibility to prevent: to address both the root causes and direct causes of internal conflict and other man-made crises putting populations at risk.

B. The responsibility to react: to respond to situations of compelling human need with appropriate measures, which may include coercive measures like sanctions and international prosecution, and in extreme cases military intervention.

C. The responsibility to rebuild: to provide, particularly after a military intervention, full assistance with recovery, reconstruction and reconciliation, addressing the causes of the harm the intervention was designed to halt or avert.” (ICISS, 2001, p. 17).

5 O DIREITO INTERNACIONAL E O DIREITO INTERNO

Tendo em vista o panorama da legitimidade da comunidade internacional para a intervenção em soberanias nacionais por meio das *Peace Enforcement Operations* vê-se necessário citar a relação e o panorama jurídico entre direito internacional e direito interno. São duas as escolas doutrinárias que buscam explicar as relações entre o direito internacional e o direito interno: monismo e dualismo.

O monismo jurídico, idealizado por Hans Kelsen, defende a existência de um direito único. A teoria pode ser ilustrada por círculos concêntricos, dos quais o maior, ou direito internacional, abrange o menor, ou o direito interno. Assim, há uma “[...] unidade do conjunto das normas jurídicas, internas e externas” (OLIVEIRA, 2006, p. 52). Para essa perspectiva, “[...] as normas fundamentais das ordens jurídicas nacionais são determinadas por uma norma de direito internacional”. (BROWNLIE, 1997, p. 45). Ou seja, o direito interno não tem autonomia, uma vez que sempre prevalece o direito internacional.

Já no dualismo há rigorosa independência dos dois sistemas normativos, interno e externo, dependendo do direito interno o reconhecimento do direito internacional. A ilustração desta teoria sugere a representação por círculos contíguos. Neste caso, Heinrich Triepel considera que o sistema jurídico de cada nação não pode estar sujeito a nenhum ato que não tenha emanado de sua própria vontade, logo, para ter vigência, uma norma internacional necessitaria ser internalizada pela norma nacional.

Em relação aos princípios orientadores do direito internacional é fundamental distinguir entre princípios gerais *de* direito e princípios gerais *do* direito. Os princípios gerais *de* direito se referem a princípios já consolidados no direito interno, já os princípios gerais *do* direito abrangem não somente os princípios de foro doméstico, mas aqueles aceitos internacionalmente.

Considerando a divergência teórica relativa aos princípios internos e externos do direito, se faz necessário utilizar de documentos com legitimidade internacional, tais como Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça¹¹, Declaração sobre os princípios do direito internacional relativo às relações amigáveis e à cooperação

¹¹ Statute of the international court of justice.

entre os Estados de acordo com a Carta das Nações Unidas¹², A Carta das Nações Unidas¹³ e a Constituição Federal brasileira para serem aprofundados, a seguir, os mais relevantes princípios contidos em tais documentos para a discussão acerca da legitimidade internacional para as ações de *Peace Enforcement*.

5.1 PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO

5.1.1 Soberania, Igualdade e Autodeterminação dos Povos

O Princípio da Soberania emana que todas as nações desfrutem do mesmo patamar de autoridade, integridade territorial e política dentro da comunidade internacional, sendo a jurisdição interna inviolável. Deste princípio são decorrentes os Princípios da Igualdade de Direitos e Autodeterminação dos povos, por meio dos quais a população de qualquer nação tem o direito de determinar e desenvolver, sem interferência externa, seu meio político, econômico, social e cultural. As demais nações, portanto, tem o dever de acolher e respeitar as decisões dos demais estados soberanos.

5.1.2 Dever de Cooperação Internacional

O Princípio da Cooperação Internacional determina a necessidade de esforços entre nações para assistência mútua com base na igualdade absoluta dos Estados. Trata-se de uma tentativa de serem extinguidas discriminações e intolerâncias entre os povos, as quais acabam sustentando as relações de poder baseadas nos interesses particulares dos Estados e não no bem-estar geral de suas nações.

5.1.3 Não Intervenção, Abstenção do uso da Força e Resolução de Controvérsias Internacionais por Meios Pacíficos

¹² Declaration on principles of international Law concerning friendly relations and co-operation among States in accordance with the charter of the United Nations.

¹³ The UN charter.

Mediante o Princípio da Não Intervenção a jurisdição interna detém legitimidade exclusiva para assuntos domésticos, sob os quais a interferência da comunidade internacional sob qualquer forma de pressão ou coerção é ilícita, violando o direito internacional. O não uso da força nas relações internacionais visa à integridade do território ou independência política de uma nação, no qual qualquer ameaça ou consolidação do não uso da força viola os limites estabelecidos pelo direito internacional. Por consequência lógica, controvérsias internacionais devem ser sanadas por meios pacíficos, sendo analisadas as circunstâncias e natureza do conflito, de modo a não ameaçar a paz e segurança internacionais.

5.1.4 Assistência As Nações Unidas E Boa Fé No Cumprimento Dos Compromissos Da Carta

Do compromisso assumido com a carta das Nações Unidas decorre o cumprimento das obrigações nela presentes. Entre estas obrigações está a do dever dos países membros de apoiar as decisões tomadas pela organização.

5.1.4.1 O Conselho de Segurança

O Conselho de Segurança¹⁴ é responsável pelas decisões a respeito de intervenções ou não nos territórios, podendo a Assembleia Geral apenas fazer recomendações acerca da manutenção da paz e segurança internacionais. A legitimidade de tal órgão é conferida pelo próprio documento constitutivo da organização, no qual os países membros aceitam que este seja o principal responsável pela tomada de decisões em relação aos instrumentos de manutenção da paz. No caso da identificação de qualquer ameaça à paz internacional, ruptura da paz ou ato de agressão, o Conselho de Segurança fará recomendações ou adotará as medidas que considere apropriadas para sanar o conflito.

O Conselho de Segurança é composto por cinco membros permanentes (China, Rússia, França, Reino Unido e Estados Unidos) e dez membros não permanentes, cujo mandato, neste caso, é de dois anos e sem direito a reeleição.

¹⁴ Um entre os seis órgãos que a ONU possui – são eles: Conselho de Segurança, Assembleia Geral, Conselho Econômico, Conselho de Tutela, Secretariado e a Corte Internacional de Justiça.

Para a tomada de decisões é exigido o voto afirmativo de todos os membros permanentes, podendo este ser chamado “poder de veto”. Abstencões ou ausências não são consideradas como veto.

5.2 A PROTEÇÃO DO SER HUMANO

Com a finalidade de manter e promover a paz e segurança internacionais, a ONU é criada no Pós-Guerra. Para tanto, o órgão dispõe de ações visando este fim, objetos de estudo neste artigo, tais como as *Peace Operations* – mais especificamente as *Peace Enforcement Operations*.

Tendo em vista a discussão da legitimidade destas operações, é importante assinalar o grande debate em torno do tema “direitos humanos” dentro da Organização das Nações Unidas e sua relevância para o objeto em estudo. A relevância da proteção internacional dos direitos fundamentais chega a ponto de caracterizar o direito internacional, no contexto pós-moderno, como a “idade dos direitos humanos”. (ACCIOLY, 2014, p. 451).

A expressão Direitos Humanos é vislumbrada na carta, porém seu valor e definição são ausentes, fazendo com que haja divergência no entendimento da doutrina em relação à obrigação dos Estados Membros e da Organização para com o tema.

Sobre o tema, há disputa entre duas doutrinas:

a) Uma corrente (Kelsen, Kunz) sustenta que os dispositivos da Carta não geram obrigações para o Estado. Eles são o enunciado de um simples ideal, de um programa. A carta não estabelece em detalhes quais são estes direitos. Estes doutrinadores observam, com razão, que a ONU não tem meios para compelir os Estados a respeitarem os direitos do homem, uma vez que o Conselho Econômico e Social e a Assembleia Geral, órgãos encarregados dos direitos do homem, só têm poder de fazer meras recomendações. O Conselho de Segurança, órgão com poder coercitivo, como já vimos, só intervém nos casos de ameaça à paz e segurança internacionais.

b) Outra corrente (Soder, Lauterpacht) defende uma posição contrária, sustentando a obrigatoriedade dos dispositivos da Carta. Os dispositivos da Carta são obrigatórios para os Estados, uma vez que os direitos do homem são uma das finalidades da ONU. Na verdade, as normas da Carta são praticamente desprovidas de conteúdo, uma vez que elas não determinam quais os direitos do homem. Entretanto, os Estados possuem um dever de protegerem estes direitos, porque se assim não fosse haveria uma incongruência, uma vez que Estados-membros da ONU poderiam violar uma das finalidades da ONU. Os direitos do homem são cada vez menos matéria de jurisdição doméstica dos Estados. (ALBUQUERQUE, 2007, p. 869)

Segundo a Carta das Nações Unidas, o órgão responsável pelo tema seria o Conselho Econômico e Social, que possui o poder de apresentar recomendações aos países membros. Entretanto, o Conselho de Segurança passou a reconhecer a

Revista Relações Internacionais no Mundo Atual, n. 22, v. 1, p. 1-21, 2017.

ligação entre a promoção e proteção dos Direitos Humanos e seu principal objetivo, a manutenção da paz e segurança internacionais.

A mudança foi de grande importância para ser proposto o conceito de “soberania como responsabilidade”, cujo dever passa a ser também o de cumprir determinações da ONU sobre a matéria. Por soberania, portanto,

[...] entende-se o direito que os Estados gozam de integridade territorial, independência política e não intervenção, enquanto por direitos humanos infere-se a idéia de que o indivíduo deve gozar de certas liberdades fundamentais intrínsecas à sua natureza humana. Nas situações em que Estados soberanos não estão dispostos ou não podem proteger as liberdades fundamentais de seus cidadãos, soberania e direitos humanos entram em conflito. (FAGANELLO, 2013, p. 153)

Nesse contexto, passam a ser legítimas intervenções em países que violem tais Direitos, mesmo que a paz e a segurança internacionais, objetivamente, não estejam ameaçadas. Este reconhecimento e legitimidade, por meio da reinterpretação do Artigo 2º da Carta, é alcançado graças a expansão do rol de atribuições do órgão de forma autoconcedida (por decisão do próprio Conselho). Com a flexibilização, a violação dos Direitos Humanos deixa de ser apenas um dos elementos de análise e passa justificar uma possibilidade legítima de intervenção. (GHISLENI, 2011, p. 49).

6 A LEGITIMIDADE DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A discussão acerca da legitimidade da Organização das Nações Unidas para as ações de *Peace Enforcement* passa por diversas esferas – jurídica, política, operacional e moral. Desenvolver um consenso no sentido de conciliar os princípios de soberania e não intervenção com a manutenção da paz e segurança internacionais e proteção dos direitos humanos fundamentais é um grande desafio.

Esta tensão se deve fundamentalmente a ambiguidades contidas na própria Carta da ONU, cuja falta de clareza jurídica abre margem para interpretações divergentes e críticas acerca dos princípios nela contidos¹⁵. A carta proíbe a

¹⁵ Artigo 1

Os propósitos das Nações unidas são:

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 outra qualquer ruptura da paz e chegar,

intervenção na jurisdição interna e uso da força ou qualquer outra ação incompatível com os princípios do Artigo 1º, contra qualquer Estado. Tais princípios abrangem a igualdade entre Nações e Autodeterminação assim como a solução de controvérsias por meios pacíficos.

Ao mesmo tempo, a Carta legitima a intervenção nos casos em que o Conselho de Segurança julgar necessário de acordo com o disposto no capítulo VII da Carta. Tal determinação e votação são feitas pelo Conselho de Segurança, o que se traduz pela abstenção do veto dos cinco membros permanentes. Ainda, o próprio órgão possui o poder para decidir o que será considerado como ameaça à paz e segurança internacionais. Por estes motivos salta aos olhos o embate entre soberania estatal e intervenção humanitária.

O sistema onusiano sugere a solução de tal divergência jurídica a partir do conceito de soberania como responsabilidade. Assim, a intervenção é legítima apenas quando a nação não está disposta ou não tem possibilidade de proteger

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 de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras 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.

Artigo 2

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

1. A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros.

2. Todos os Membros, a fim de assegurarem para todos em geral os direitos e vantagens resultantes de sua qualidade de Membros, deverão cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas de acordo com a presente Carta.

3. Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.

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

5. Todos os Membros darão às Nações toda assistência em qualquer ação a que elas recorrerem de acordo com a presente Carta e se absterão de dar auxílio a qual Estado contra o qual as Nações Unidas agirem de modo preventivo ou coercitivo.

6. A Organização fará com que os Estados que não são Membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses Princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais.

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

seus civis. Assim sendo, a partir da determinação do Conselho de Segurança, a comunidade internacional pode agir, pois a proteção dos Direitos Humanos passa a ser uma responsabilidade internacional.

Entretanto, até que ponto o documento constitutivo da ONU tem tal supremacia em relação aos Estados para autodeterminar a própria legitimidade para decidir intervir em uma nação soberana? Segundo o ICISS (2001, p. 49), sua legitimidade seria atestada pela crença em que “A ONU, com o Conselho de Segurança no coração do sistema internacional de aplicação da lei, é a única organização com autoridade universalmente aceita para validar tais operações¹⁶”.

Contudo, a teoria crítica de estudo sobre as Operações de Paz parte do pressuposto de que uma teoria nunca é politicamente neutra, mas sempre destinada a alguém ou a algum propósito – Esta é uma visão contrária a onusiana, que parte do pressuposto da possibilidade de promoção da emancipação humana pela intervenção imparcial. Utilizando desta perspectiva, a doutrina composta pela *Holly trinity* passa a ter seus componentes avaliados com suspeição.

A escolha pelo termo “responsabilidade de proteger” ao invés de “direito de intervir” pode ser considerado o primeiro aspecto em que a doutrina deixa a desejar. O eufemismo tem potencial para ser considerado camuflagem para verdadeiras intenções associadas à falta do consentimento e uso indiscriminado da força – possível legalização do neocolonialismo –, além de amenizar a discussão em torno de um tema extremamente relevante para a convivência pacífica entre Estados.

Isto posto, é necessário questionar a legitimidade das Nações Unidas para as operações de imposição da paz, mais especificamente em relação ao órgão responsável por tal decisão: o Conselho de Segurança. A partir deste ponto, a análise volta-se ao viés político das relações de poder que interferem na decisão pela intervenção sem consentimento.

O Conselho de Segurança, como já citado, é composto por quinze membros. Os cinco membros permanentes, Rússia, China, França, Reino Unido e Estados Unidos, possuem o chamado “poder de veto”. Na prática, mesmo que nove, dos quinze membros do órgão, aprovelem a medida, no caso de um voto negativo vindo

¹⁶ “The UN, with the Security Council at the heart of the international law-enforcement system, is the only organization with universally accepted authority to validate such operations”. (ICISS, 2001, p. 49. Tradução nossa).

de um dos cinco membros permanentes, não há autorização para operações de imposição.

Desta forma, é visível a grande quantidade de poder entregue aos cinco Grandes, que, em verdade, são os únicos legítimos e verdadeiros responsáveis pela decisão segundo a carta da ONU. Consequentemente, tais ações humanitárias podem sofrer ingerência na medida em que são analisadas caso a caso sempre pelos mesmos detentores do poder. Seria uma interferência humanitária altruísta ou uma decisão política?

O questionamento em torno da decisão leva em conta as relações de poder nas quais as relações internacionais estão inseridas. É evidente que os membros permanentes do Conselho de Segurança estão entre as principais potências do globo, cuja influência só aumenta mediante o poder de decisão que detêm na principal organização internacional do planeta.

A disparidade de competência entre os membros permanentes e não permanentes do Conselho de Segurança traz reflexão sobre o papel destes últimos: verdadeiros figurantes na tomada de decisões, pois possuem, com precisão, nenhum poder. Frente a isto, a representatividade pela qual a Organização deveria prezar se extingue dentro de sua própria legalidade – enquanto a Assembleia Geral, composta por representantes de todos os Estados membros, é utilizada apenas, como órgão consultivo, caracterizando, assim, o principal órgão da organização internacional responsável pela promoção da paz como antidemocrático.

7 CONCLUSÃO

É certo que em um mundo globalizado, problemas internos geram problemas externos (BELLAMY, 2010, p. 37), porém, a forma adequada para resolvê-los deve ser melhor analisada.

A organização das Nações Unidas foi criada com propósitos e princípios adequados para o contexto em que estavam inseridas – pós grandes guerras e descolonização. Entretanto, o mundo globalizado do século XXI exige uma reforma

no documento constitutivo da ONU quanto à readequação da legitimidade da organização e de suas competências no Conselho de Segurança no que tange à verdadeira representatividade das diversas realidades existentes no globo. Não há dúvida que as diferenças existem e beneficiam a construção de um ambiente mais humano e empático quando adequadamente abordadas.

Nesse sentido, as ações de *Peace Enforcement* revelam uma lacuna no papel a ser desempenhado pelas Nações Unidas na concretização seu principal objetivo: manter a paz e segurança internacionais por meios pacíficos. Tais operações não seriam necessárias se a prevenção de conflitos fosse feita de forma efetiva, a partir da colaboração internacional para o desenvolvimento de uma comunidade preocupada em se curar, definitivamente, das doenças que criou, em vez de prolongar a vida de uma sociedade que não sabe conviver em sociedade.

Assim, a readequação dos mecanismos de prevenção de conflitos e manutenção da paz devem ser pensados de forma que possam transformar realidades sem o emprego da violência ou imposição de cultura dos países ditos desenvolvidos, pois a vida é composta de relações interdependentes e complementares entre seres humanos, que merecem igual respeito e dignidade.

Seres humanos são iguais em relação a seus direitos, diferentes quanto à cultura de seus povos e devem ser respeitados mutuamente em virtude de ambos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A/RES/25/2625. 24 October 1970. United Nations

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ANNAN, Kofi. **Two concepts of sovereignty**. The economist, New York.: Sep 16, 1999.

ARIOSI, Mariangela de F. **As relações entre o Direito Internacional e o Direito Interno**. Revista Jurídica Virtual – Brasília, vol.6, n.63, ago. 2004.

BELLAMY, Alex J. & WILLIAMS, Paul (2010) **Understanding Peacekeeping**, 2nd Edition, Cambridge, Polity Press.

BINENBOJM, Gustavo. **Monismo e Dualismo no Brasil: Uma Dicotomia Afinal Irrelevante**. Revista da EMERJ, v.3, n.9, 2000

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20/05/2017

Revista Relações Internacionais no Mundo Atual, n. 22, v. 1, p. 1-21, 2017.

BROWNLIE, Ian. **Princípios de Direito Internacional Público**. 4. ed. Lisboa: Editora Calouste Gulbenkian, 1997.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de Manutenção da Paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionam a principal ferramenta da paz**. Brasília: FUNAG, 2013.

GHISLENI, Alexandre Peña. **Direitos humanos e segurança internacional: o tratamento dos temas de direitos humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

ICISS. **Report of the International Commission on intervention and state sovereignty**. The responsibility to protect. December 2001.

Joint publication 3-07.3 dated 25 may 2012. **Peace Operations**. Human Rights and the Security Council—An Evolving Role.

MASSINGHAM, Eve. Military intervention for humanitarian purposes: does the Responsibility to Protect advance the legality of the use of force for humanitarian ends? **International review of the red cross**. Volume 91, N 876, December 2009.

MAZZUOLI, Valeiro de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2004.

PETER, Mateja. **Between Doctrine and Practice: The UN Peacekeeping Dilemma**. Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations: July-September 2015, Vol. 21, No. 3, pp. 351-370.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **O direito Internacional em um mundo em transformação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

United Nations Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**. 18, January, 2008.

UN Peacekeeping PDT Standards, Core PreDeployment Training Materials, 1 st ed. (2009).

UN Peacekeeping Operations Capstone Doctrine. Report of the TFP Oslo Doctrine Seminar. 14 e 15 may 2008, Oslo, Norway.