



CONOR FOLEY

Conor Foley é consultor em direitos humanos e direito humanitário. Trabalhou em questões envolvendo reforma legislativa, direitos humanos e proteção de civis em mais de vinte zonas de conflito, pós-conflito ou frágeis. É pesquisador do Centro de Direitos Humanos da Universidade de Nottingham e professor visitante na Universidade de Essex. Escreve eventualmente no "Guardian", e é autor de livros sobre questões humanitárias e direitos humanos. Seu

último livro, *Outro Sistema é Possível: A Reforma do Judiciário no Brasil*, foi publicado conjuntamente pela *International Bar Association (IBA)* e pelo Ministério da Justiça em 2012. Entre seus livros anteriores, podem ser citados: *The Thin Blue Line: how humanitarianism went to war* (Verso 2010) e *Protegendo os brasileiros contra a tortura* (IBA, 2011).

E-mail: conorfoley30@hotmail.com

RESUMO

Debates sobre ação humanitária em emergências complexas levantam questões fundamentais sobre a proteção de direitos humanos no âmbito do direito internacional. Como as missões de paz da ONU têm se tornado cada vez mais complexas e multifacetadas, por exemplo, elas enfrentam déficits no que diz respeito à prestação de contas. Muitas das maiores missões da ONU têm autoridade, nos termos do Capítulo VII da Carta da ONU, para fazer uso da força para proteger civis de ameaça iminente de violência física. Isto levanta uma série de questões relacionadas a obrigações negativas e positivas da ONU perante o direito internacional. A Carta das Nações Unidas não prevê expressamente operações de manutenção da paz, que se desenvolveram de forma *ad hoc* como reação a diferentes crises. Alguns Estados também têm agido fora do escopo da Carta das Nações Unidas, justificando ação militar em nome da "intervenção humanitária". Este artigo explora alguns dos dilemas em termos de princípios e práticas relativos à proteção extraterritorial de civis, tanto por meio de ação unilateral, quanto multilateral no âmbito do direito internacional.

Original em inglês. Traduzido por Thiago Amparo.

Recebido em maio de 2013. Aceito em outubro de 2013

PALAVRAS-CHAVE

Proteção – Intervenção Humanitária – R2P – Carta da ONU – Emergências complexas



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

A EVOLUÇÃO DA LEGITIMIDADE DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Conor Foley

Quando é que soldados armados de um país podem entrar legalmente no território de outro país, a fim de proteger os cidadãos desse Estado de graves violações de direitos humanos ou do Direito Internacional Humanitário (DIH)? O artigo 2º da Carta das Nações Unidas proíbe o uso da força e a ingerência nos assuntos internos dos Estados, até mesmo pela própria ONU. Segundo a Carta, há apenas duas justificativas para o uso da força: o direito inerente de legítima defesa ou a autorização do Conselho de Segurança da ONU, atuando de acordo com seus poderes atribuídos pelo Capítulo VII, em resposta a alguma ameaça à paz e à segurança internacionais.

Alguns especialistas sustentam que uma terceira justificativa pode estar ganhando espaço no direito internacional consuetudinário, a saber: o direito à “intervenção humanitária”, embora não haja ainda prática estatal suficiente para justificar tal alegação. Após a intervenção da OTAN no Kosovo, realizada sem autorização do Conselho de Segurança da ONU, uma Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, na sigla original) foi estabelecida, culminando na publicação do relatório, “A Responsabilidade de Proteger”, em 2001. Inicialmente anunciada como “uma norma internacional emergente”, a Responsabilidade de Proteger (R2P, na sigla original em inglês) foi incluída na linguagem do documento final da Cúpula Mundial das Nações Unidas, mas as tentativas de alcançar um consenso sobre este documento esvaziaram grande parte de seu conteúdo normativo. Após a invasão do Iraque, poucos estavam dispostos a permitir que Estados poderosos agindo isoladamente pudessem tomar para si o papel de juiz, júri e executor no que diz respeito à decisão sobre quando tais intervenções poderiam ocorrer.

Nos últimos anos, no entanto, pode-se notar o envio de um número crescente de soldados a missões de paz da ONU, autorizadas nos termos do mandato estabelecido pelo Capítulo VII de usar a força para proteger civis sob ameaça

Ver as notas deste texto a partir da página 96.

iminente de violência física. Há atualmente mais de 100.000 tropas em missões em várias partes do mundo. Dado que o Capítulo VII não contém referência alguma a direitos humanos, direito internacional humanitário ou proteção de civis, e que a própria Carta das Nações Unidas não fornece fundamento algum para a manutenção da paz, esse é um desenvolvimento significativo para o direito e as relações internacionais.

Parece haver três possíveis argumentos que poderiam ser usados para justificar essa prática. O primeiro deles é que há um nexo causal necessário entre graves violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário e ameaças à paz e segurança internacionais – decorrente, por exemplo, dos efeitos derivados de um conflito ou de fluxos transnacionais de refugiados. O segundo argumento é que os poderes do Conselho de Segurança são tão amplos que não há nada que o impeça de declarar qualquer situação uma “ameaça à paz e à segurança internacionais”, permitindo-lhe invocar o Capítulo VII, a fim de contornar o artigo 2º da Carta das Nações Unidas. O terceiro argumento, com o qual este autor concorda, é que tem se consolidado um consenso internacional no sentido de que as Nações Unidas, em virtude de sua personalidade jurídica específica, está cada vez mais sujeita a obrigações positivas e negativas decorrentes do direito internacional. No entanto, aceitar este argumento por completo requer uma análise rigorosa da hierarquia das normas jurídicas internacionais em relação às decisões do Conselho de Segurança e às imunidades usadas até hoje pela ONU para defender as suas missões de paz.

1 Uma experiência no Sri Lanka

Na primavera de 2009, enquanto eu realizava uma avaliação para uma agência humanitária no Sri Lanka, as forças do governo invadiram o último reduto dos Tigres de Libertação do Tamil Eelam (LTTE ou Tamil Tigers), no norte do país.¹ As forças do LTTE obrigaram civis a acompanhá-las enquanto se recolhiam a áreas menores, muitas vezes atirando naqueles que tentaram escapar (UNITED NATIONS, 2011). Entre janeiro e maio do mesmo ano, cerca de 300.000 civis, juntamente com o que restou das forças do LTTE, foram cercados em uma área aproximadamente do tamanho do Central Park em Nova York, onde acredita-se que até 40.000 deles tenham sido mortos (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2010). Forças do governo bombardearam incessantemente a chamada “zona de trégua”, e os hospitais e pontos de distribuição de alimentos parecem ter sido intencionalmente atacados (STEIN, 2010). Muito mais pessoas morreram de fome e em decorrência de certas doenças, porque o governo bloqueou o acesso humanitário e constantemente subestimou o número de civis na área. Outros foram sumariamente executados durante o ataque final ou depois de terem sido identificados como membros do LTTE durante o processo de triagem (THE TIMES, 2009). Desde então, surgiram vídeos de prisioneiros atados sendo baleados na cabeça e de cadáveres de mulheres nuas que parecem ter sido violentadas sexualmente.²

As organizações que tentaram socorrer a população afetada foram sistematicamente perseguidas e intimidadas (FOLEY, 2009a). Integrantes locais de suas equipes foram presos sob falsas acusações. Os meios de comunicação

pró-governo repetidamente acusaram essas organizações de apoiar o LTTE (DAILY MIRROR, 2009), e alegações semelhantes foram feitas contra a missão das Nações Unidas no país (ECONOMIST, 2010). A maioria das agências humanitárias internacionais não se pronunciou publicamente sobre os massacres testemunhados por seus funcionários. Algumas delas até ajudaram na construção do que eram, de fato, campos de internamento, em que sobreviventes do massacre eram levados para triagem e detenção. Funcionários de organizações internacionais de ajuda humanitária que decidiram se pronunciar foram expulsos quando seus vistos expiraram, e as agências que permaneceram no local sustentaram que era melhor manter uma presença no país do que abandoná-lo. Um argumento semelhante foi usado para justificar sua participação na construção dos campos (FOLEY, 2009c).

Após o fim do conflito, o governo rejeitou os pedidos de uma investigação independente e levou a cabo uma campanha de intimidação física ostensiva contra a missão das Nações Unidas (ONU) no país (ECONOMIST, 2010). No entanto, embora haja provas de que o governo do Sri Lanka tenha sido responsável por um crime muito maior do que o massacre de Srebrenica, em 1995, o Sri Lanka tem recebido opróbrio muito menor do que as críticas internacionais ferrenhas contra os sérvios da Bósnia na década de 1990 (FOLEY, 2009b). Em maio de 2009, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas aprovou uma resolução elogiando sua vitória e seus esforços de assistência humanitária. O Brasil se juntou à China, Cuba, Egito e Paquistão para bloquear uma investigação internacional sobre possíveis crimes de guerra.

Treze anos antes deste massacre, em 1996, o correspondente estrangeiro da BBC, Fergal Keane, gravou uma carta ao seu filho recém-nascido, Daniel, que se tornou a transmissão mais requisitada na história da BBC. Disse-lhe que:

Estou aflito, talvez assombrado seja uma palavra melhor, pela memória, de repente tão vívida, de cada criança sofrendo que vi em minhas viagens. Para dizer a verdade, chega a ser quase insuportável neste momento pensar em crianças feridas, sofrendo abusos e sendo mortas. E, no entanto, olhando para você, a imagem vem à tona [...] Há uma última memória de Ruanda e do jardim da igreja na paróquia de Nyarabuye onde, em uma sala de aula saqueada, encontrei uma mãe e seus três filhos pequenos amontoados onde tinham sido espancados até a morte. As crianças tinham morrido agarrando sua mãe, um instinto que todos nós temos desde o nascimento e ao qual, de uma forma ou de outra, nos apegamos até morrer.

(BRITISH BROADCASTING CORPORATION, 1996).

Lembro-me de ouvir a transmissão naquele momento e lembrar de quando estava no Sri Lanka, porque minha mulher estava grávida na ocasião, e, posteriormente, demos o nome de Daniel ao nosso filho. Os genocídios de Ruanda e Srebrenica tinham moldado as atitudes da minha geração. Civis foram massacrados sob os olhos das forças de paz da ONU, enquanto trabalhadores humanitários se mostraram incapazes de ajudar, pois, como um anúncio da organização *Médicos Sem Fronteiras* (MSF) expressa sucintamente, “não se pode deter o genocídio com médicos” (CROSSLINES GLOBAL REPORT.1994).

2 O nascimento da Responsabilidade de Proteger

No final da década de 1990, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) iniciou uma ação militar direta contra as forças sérvias no Kosovo, uma força liderada pela Austrália interveio em Timor Leste e paraquedistas britânicos ajudaram a derrotar um avanço de rebeldes em Serra Leoa. Enquanto as duas últimas intervenções receberam a aprovação da ONU, a do Kosovo, não. Um relatório posterior elaborado pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, na sigla original) defendeu que o direito internacional de direitos humanos e o direito humanitário impõem obrigações positivas aos Estados de intervir quando os direitos que estes protegem forem violados em larga escala ou de modo sistemático (INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, 2001). Segundo os autores do relatório, atribuem-se à própria ONU algumas dessas obrigações, e em caso de falha do Conselho de Segurança em sua “Responsabilidade de Proteger” (R2P), essas obrigações poderiam ser transferidas a outros. O conceito de R2P foi incorporado a importantes relatórios da ONU (UNITED NATIONS, 2004 and 2005b) e uma referência a este conceito foi incluída no documento final da reunião de alto nível da Assembléia Geral da ONU em setembro de 2005 (UNITED NATIONS, 2005a).

No entanto, um olhar mais atento à redação desse documento mostra que as reivindicações daqueles que argumentam que a R2P é uma norma jurídica internacional em ascensão, às vezes descrita como um “recharacterização da soberania”, são um pouco exageradas.³ O texto adotado diz pouco mais do que os Estados têm a responsabilidade de proteger seus próprios cidadãos e que o Conselho de Segurança da ONU deve apoiá-los nestes esforços. O mais longe que este documento alcança no que diz respeito a intervenções diretas em outros países é um compromisso bastante complexo de se engajar em “uma ação coletiva, de maneira oportuna e decisiva, por meio do Conselho de Segurança, em conformidade com a Carta” (UNITED NATIONS, 1945), incluindo o Capítulo VII, caso –a – caso e em cooperação com as organizações regionais, quando convier, nos casos em que meios pacíficos se tiverem se mostrado inadequados, e as autoridades nacionais claramente tenham fracassado em sua obrigação de proteger suas populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade (UNITED NATIONS, 2005a, para. 139). Como um analista ressaltou, isso não vai além de que dizer que o Conselho de Segurança deve continuar autorizando, de forma *ad hoc*, o tipo de intervenções que têm autorizado há muitos anos (CHESTERMAN, 2011).

Bellamy descreveu a redação final como “R2P light”, sustentando que diverge das propostas apresentadas pela ICISS “por (entre outras coisas), ressaltar a assistência internacional aos Estados (segundo pilar), minimizar o papel da intervenção armada, e rejeitar critérios para orientar o processo decisório sobre o uso da força e a perspectiva de intervenção não autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU” (BELLAMY, 2006b). Esse argumento tem sido rejeitado por outros, como Evans, co-presidente da ICISS, segundo o qual o texto “difere pouco de todas as formulações anteriores da ICISS, Painel de Alto Nível e os relatórios do Secretário-Geral” (EVANS, 2008a, p. 47).⁴ Weiss, que atuou como Diretor de

Pesquisa da ICISS, também rejeita a descrição de Bellamy, embora seja reveladora sua visão sobre o que de fato foi aprovado:

o novo patamar mínimo é claro: quando um Estado é incapaz ou não está disposto a proteger seus próprios cidadãos e os meios pacíficos fracassam, o recurso a uma intervenção externa, incluindo a força militar (de preferência, com a aprovação do Conselho de Segurança) continua a ser uma possibilidade distinta.

(WEISS, 2008, p. 142).

Em um trabalho altamente crítico sobre a importância do conceito de R2P, Orford argumenta que “o conceito de responsabilidade de proteger pode ser melhor entendido como o oferecimento de um fundamento normativo para as práticas de ação executiva internacional, que foram iniciadas na época da descolonização e que têm se expandido de maneira gradativa desde então” (ORFORD, 2011, p. 10).

Claramente, dois anos após a invasão do Iraque, no entanto, a maioria dos membros da ONU não está preparada para permitir que Estados poderosos eliminem os limites atualmente impostos pelo direito internacional. Não obstante, essa controvérsia decorreu também de um conflito mais profundo sobre a história recente do que tem sido chamado de intervenções humanitárias.

3 Do acesso humanitário às intervenções humanitárias

Parafraseando um ditado dos Balcãs sobre Kosovo, tudo começou no Iraque e talvez tenha terminado no Iraque também. No final da primeira Guerra do Golfo, em 1991, mais de dois milhões de curdos fugiram de suas casas após o fracasso de sua rebelião contra Saddam Hussein, quando o apoio do Ocidente que eles estavam esperando não veio. Temendo um novo ataque de armas químicas, como em Halabja em 1988, eles se dirigiram à fronteira com a Turquia, mas a encontrara fechada pelo governo turco.⁵ Em abril de 1991, até 1.000 pessoas morriam de fome ou congelavam até a morte por dia (FREEDMAN; BOREN, 1992, p. 48). O mundo tinha acabado de ver o poder aéreo dos Estados Unidos (EUA) aniquilar as forças armadas iraquianas, e a opinião pública no Ocidente se recusava a aceitar que nada poderia ser feito para salvar os curdos de outro genocídio. Quando o Conselho de Segurança da ONU adotou a Resolução 688 (1991), na qual solicitava “acesso humanitário”, Grã-Bretanha, França e os EUA enviaram tropas por via terrestre para fazer com que o exército iraquiano recuasse e convenceram os refugiados de que era seguro descer das montanhas.⁶

Milhares de tropas terrestres foram mobilizadas e uma “zona de exclusão aérea” foi depois decretada no norte do Iraque, no que ficou conhecido como “*Operation Provide Comfort*” (ou operação proporcionar conforto) Além das forças militares empregadas, outros 30 países contribuíram com suprimentos de emergência e cerca de 50 organizações humanitárias não governamentais (ONGs) ofereceram assistência ou participaram dessa operação (TESON, 1996). Agentes humanitários participavam regularmente de reuniões com militares e tinham acesso a meios militares de telecomunicação e transporte, enquanto tropas com

armamento pesado acompanhavam os caminhões em que as pessoas deslocadas eram transportadas (COOK, 1995, p. 42), gerando precedentes controversos para cooperações futuras entre agentes humanitários e forças militares.⁷

A história do que aconteceu em seguida depende em grande medida de quem a conta. A grosso modo, surgiram duas narrativas que, embora tratem dos mesmos eventos, fazem-no a partir de perspectivas diametralmente opostas. O que não é objeto de controvérsia é que a “*Operation Provide Comfort*” foi a primeira de uma série de intervenções em que soldados armados internacionais e funcionários civis de agências humanitárias foram arregimentados para agir em chamadas “emergências complexas” com o objetivo de “proteger” populações ameaçadas.⁸ As mais conhecidas são as que ocorrem em Somália, Haiti, Bósnia-Herzegovina, Ruanda, Serra Leoa, Kosovo, Timor Leste, Libéria, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Dafur e o Sudão do Sul. O único ponto sobre o qual todos podem concordar é que os resultados destas operações podem ser melhor descritos como “mistos”.

Para alguns, essas “intervenções humanitárias” ocorreram em um período de falta de bom senso, que testemunhou o enfraquecimento tanto da soberania nacional, quanto do direito internacional. As intervenções foram muito além dos “princípios tradicionais” de manutenção da paz das Nações Unidas: o envio de tropas com o consentimento das partes, com base na estrita imparcialidade e no uso limitado da força e o modelo neutro de envio de ajuda humanitária originalmente desenvolvido pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Ao enfraquecer esses princípios, muitos defendem, as intervenções têm politizado o trabalho humanitário desnecessariamente e contribuído para invasões cujos objetivos são promover mudança de regime e viabilizar estratégias de contra-insurgência.⁹

Para outros, essas intervenções simplesmente demonstram que o próprio modelo tradicional está debilitado há muito tempo, por se basear em uma deferência “Westfaliana” ultrapassada à inviolabilidade da soberania nacional. Estes sustentam, portanto, que as crises humanitárias da década de 1990 revelaram que o sistema de segurança coletiva da ONU tornou-se uma desculpa para a indiferença e a inércia diante do sofrimento global em massa e dos crimes contra a humanidade.¹⁰ O princípio de “não-interferência” em assuntos internos de um Estado, consagrado no artigo 2º da Carta da ONU, assim como o da “neutralidade humanitária”, previsto no estatuto do CICV, precisam ser redefinidos à luz do desenvolvimento do direito internacional de direitos humanos, que propicia um referencial concreto contra o qual a conduta do Estado pode ser avaliada (INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, 2001, para. 2.15). Preservar a neutralidade em face de atrocidades em massa equivaleria a uma “cumplicidade com o mal”.¹¹

Durante a década de 1990, esses argumentos eram restritos principalmente a discussões entre defensores de direitos humanos e agentes humanitários, mas passaram a ocupar um lugar de destaque no debate sobre a invasão do Iraque em 2003. O então primeiro-ministro da Grã-Bretanha, Tony Blair, explicitamente qualificou suas ações como R2P ao argumentar que a culpa era do direito internacional por não permitir tais invasões, porque:

um regime pode sistematicamente brutalizar e oprimir seu povo e não há nada que possa ser feito quando o diálogo, a diplomacia e até mesmo as sanções fracassam, a menos que se transforme em uma catástrofe humanitária (embora os 300.000 restos mortais encontrados em valas comuns no Iraque possam ser qualificados como uma espécie de catástrofe). Esta pode ser a norma, mas será justa?.

(BLAIR, 2004).

Ao expandir o “direito” de intervenção militar durante uma emergência humanitária a contextos não-emergenciais, Blair fez uso de uma espécie de duplo ilusionismo. Embora certos Estados algumas vezes tenham utilizado argumentos jurídicos para agir desta forma - incluindo a Grã-Bretanha em relação à *Operation Provide Comfort* no norte do Iraque e intervenções da OTAN durante a crise do Kosovo – o histórico de prática estatal é insuficiente para justificar que se trate do surgimento de uma norma internacional de direito consuetudinário (GRAY, 2008; DUFFY, 2006). Conforme orientação de um documento do *Foreign Office* (Ministério das Relações Exteriores do Reino Unido) “a melhor maneira de defender a intervenção humanitária é dizer que não se trata de uma prática e totalmente ilegal [...] No entanto, a esmagadora maioria da doutrina jurídica contemporânea se coloca contrária [a ela]” (*UK Foreign Office Policy Document, No. 148*, quoted in HARRIS, 1998, p. 918).

A Carta da ONU (1945) não prevê exceção “humanitária” para a sua proibição explícita do uso da força, salvo em caso de legítima defesa ou com a autorização do Conselho de Segurança, nos termos do Capítulo VII. O procurador-geral durante o governo Blair havia advertido o primeiro-ministro explicitamente de que não havia fundamento para o uso do direito de intervenção humanitária como justificativa para a invasão e que o melhor argumento que poderia ser utilizado dizia respeito ao “ressurgimento” de denúncias de que o Iraque ainda estava descumprindo suas obrigações de cessar-fogo da primeira Guerra do Golfo.¹²

A adesão à ONU é aberta a todos os “Estados amantes da paz”, independentemente da natureza de seu governo, desde que eles aceitem as obrigações decorrentes da Carta. O principal objetivo da ONU é “manter a paz e a segurança internacionais”.¹³ Seus outros fins incluem: o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e ao da autodeterminação dos povos; promover a cooperação econômica, social, cultural e humanitária; e respeito a direitos humanos.¹⁴ O peso relativo de cada um destes objetivos tem sido objeto de boa parte da jurisprudência internacional e do debate jurídico, e, hoje, é amplamente aceito que, em virtude de sua adesão à ONU, os Estados estão submetidos a certas restrições a suas ações, em especial no que diz respeito à forma como tratam os seus próprios povos.

Alguns crimes, como o genocídio, os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade são atualmente reconhecidos como sendo de tal gravidade que podem ser objeto de processos, independentemente de quem os cometeu ou do local onde ocorreram, e tribunais penais internacionais foram criados para levar os criminosos à justiça. Ex-chefes de Estado já foram detidos e acusados, não obstante terem alegado imunidade estatal ou diplomática. Também hoje reconhece-se amplamente

que alguns dos direitos humanos mais elementares foram elevados ao status de *jus cogens*, isto é, de “norma peremptória” (UNITED NATIONS, 1969, art. 53) do direito internacional geral, que só pode ser revogada por outra norma de mesmo grau (HUMAN RIGHTS COMMITTEE, 1994, para. 10).¹⁵ No entanto, até que ponto esses direitos impõem obrigações extraterritoriais positivas e negativas continua a ser uma questão controversa, e não há um consenso geral de que os Estados possam recorrer à força unilateral para resguardar estes direitos em outros Estados. Na verdade, tal ação também seria uma clara violação das normas mais fundamentais do direito internacional e pode constituir um crime de agressão.

Os defensores da “intervenção humanitária” criticam há muito tempo a associação de sua causa a operações como a invasão do Iraque. Durante debates sobre Darfur, em 2007, o *International Crisis Group* (ICG, na sigla original em inglês) apelidou Blair de “falso amigo” da doutrina de R2P (EVANS, 2007) por suas tentativas de renomear a invasão do Iraque como uma intervenção humanitária (BLAIR, 2003a, 2003b, 2004). No entanto, esta é a lógica de conceder a Estados poderosos a discricionariedade de decidir unilateralmente quando e onde lançar uma ação militar em defesa dos direitos humanos. Pouco depois da “adoção” da R2P pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o ministro de Relações Exteriores da Rússia mencionou este conceito para justificar a ação militar na Ossétia do Sul,¹⁶ A França fez o mesmo em relação a uma proposta de intervenção à força para entregar ajuda alimentar em Myanmar (FRANCE, 2008). O Ministro da Defesa da Grã-Bretanha fez uso do conceito até mesmo ao defender um enfraquecimento das garantias previstas nas Convenções de Genebra para os presos em Guantánamo (REID, 2006a).¹⁷ Tendo em vista que a Grã-Bretanha, a França e a Rússia são membros permanentes do Conselho de Segurança, tais afirmações podem ser rejeitadas como oportunistas, mas não podem ser descartadas como irrelevantes.

Algumas organizações não governamentais internacionais (ONGIs) já pediram intervenção militar em determinadas circunstâncias. Como discutido acima, os Médicos Sem Fronteiras fizeram justamente isso durante o conflito em Ruanda em 1994. A CARE pediu intervenção militar na Somália em 1991. A Oxfam apoiou essas reivindicações e também pediu intervenção militar no Leste do Zaire, em 1996, e em Serra Leoa, em 2000. Em 1998, essa organização pediu ao governo britânico que fizesse uma “ameaça de força plausível” contra os sérvios no Kosovo, muito embora, depois que a intervenção de fato teve início, decidiu não tomar uma posição a respeito e resistiu aos pedidos de seu escritório em Belgrado para condenar os ataques contra alvos civis pela OTAN, sustentando que, como uma organização internacional cuja sede estava em um dos países responsáveis pelo bombardeio, esta seria uma posição muito controversa (VAUX, 2001, p. 21).

No momento em que cheguei ao Sri Lanka, em 2009, no entanto, a maioria já havia se afastado desta postura liberal muscular. A narrativa humanitária, simbolizada pela imagem poderosa na carta de Keane a Daniel, tinha sido em grande medida ofuscada por um outro conjunto de imagens associadas com a presença militar dos EUA no Afeganistão e no Iraque: os ataques com bombas de fósforo em Fallujah, tortura em Abu Ghraib e o número crescente de crianças mortas

por ataques aéreos. As minhas próprias opiniões a respeito do assunto mudaram consideravelmente, e os massacres no Sri Lanka fizeram com que a minha posição a respeito se revertesse quase por completo.

4 Proteção de civis

A primeira vez que estive no norte do Iraque como jornalista foi em 1994. Logo depois, comecei a trabalhar na Anistia Internacional, no Reino Unido, onde trabalhei na área responsável pelo caso Pinochet. Realizei alguns treinamentos para os refugiados em Kosovo durante a guerra, em 1999, e posteriormente fui alocado naquele país como oficial de proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Passei um ano e meio no Afeganistão, coordenando um projeto de assistência jurídica para ajudar refugiados afegãos. Depois do Afeganistão, trabalhei por curto período de tempo em uma série de outras missões de campo até que minha esposa descobriu que estava grávida.

O Sri Lanka foi, portanto, a minha última missão de campo, e cheguei em casa exausto, estressado e pronto para colocar tanto a ajuda humanitária quanto os debates a respeito para trás por algum tempo. Durante os dois anos seguintes, trabalhei como consultor em casa, realizando pesquisas, avaliações e treinamentos, ao mesmo tempo em que aprendia as habilidades muito mais difíceis exigidas para o exercício da paternidade. No fim de 2010, fui contratado pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, na sigla original) para escrever um curso de treinamento com base em estudos de caso sobre a proteção de civis (POC, na sigla original). Embora tivesse trabalhado por muitos anos com debates sobre “proteção”, o conceito era ainda novo para mim, o que possivelmente decorre de seu status ainda emergente no direito internacional. Em fevereiro de 1999, o Conselho de Segurança da ONU pediu que o Secretário-Geral apresentasse “um relatório com recomendações sobre como ele poderia agir para melhorar tanto a proteção física, quanto jurídica de civis em situações de conflito armado” (UNITED NATIONS, 1999d). O relatório foi publicado em setembro de 1999 e continha uma série de recomendações sobre como o Conselho de Segurança poderia “compelir as partes envolvidas em um conflito a respeitar os direitos garantidos aos civis pelo direito e pela convenção internacionais” (UNITED NATIONS, 1999c). No mês seguinte, o Conselho de Segurança autorizou uma operação de manutenção da paz em Serra Leoa, a Missão das Nações Unidas em Serra Leoa - UNAMSIL, que declarou especificamente que:

Atuando em conformidade com o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, decide que no exercício do seu mandato, a UNAMSIL pode tomar as medidas necessárias para garantir a segurança e a liberdade de movimento de seu pessoal e, dentro das suas capacidades e áreas de atuação, proteger civis sob ameaça iminente de violência física, tendo em vista as responsabilidades do Governo de Serra Leoa.

(UNITED NATIONS, 1999e, para. 14).

O texto é um modelo de cautela jurídica, mas vai muito além do previsto no

documento final da Cúpula sobre R2P. É relevante ressaltar ainda que esse dispositivo dá um mandato subordinado ao Capítulo VII às missões para que possam usar a força para conduzir tarefas de “proteção”. No ano seguinte, a ONU publicou o Relatório do Painel de Operações de Paz das Nações Unidas (Relatório Brahimi), que declarou explicitamente que as forças de paz da ONU:

devem ser capazes de exercer o seu mandato de maneira profissional e com êxito. Isto significa que as unidades militares das Nações Unidas devem ser capazes de defender a si mesmas, outros integrantes da missão e o mandato da missão. Regras de procedimento não devem limitar contingentes a respostas pontuais, mas devem prever formas de proteção capazes de neutralizar uma fonte de ataques mortais contra as tropas das Nações Unidas ou a pessoas encarregadas de protegê-las.

(UNITED NATIONS, 2000, para. 49).

Desde então, uma linguagem semelhante à da resolução referente à UNAMSIL apareceu na descrição do mandato de outras missões de paz da ONU, e, hoje, há mais de 100 mil soldados em campo em missões para proteger civis. Ademais, hoje a proteção de civis é também tema de debate de uma sessão pública bianual do Conselho de Segurança, o que tem resultado em um fluxo constante de declarações, resoluções e relatórios (HOLT; TAYLOR, 2009; DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS/DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT, 2010a, 2010b; 2010c; 2010d, 2010e). Quando o Conselho de Segurança revisou o mandato da missão da ONU na República Democrática do Congo (RDC), em 2007, afirmou que “deve ser dada prioridade à proteção de civis nas decisões sobre o uso da capacidade e dos recursos disponíveis” (UNITED NATIONS, 2007, para. 5). Mandatos do Conselho de Segurança têm se tornado cada vez mais ricos em detalhes ao descrever as tarefas de missões de paz da ONU, embora a maioria ainda contenha uma linguagem e formulação semelhantes às tarefas associadas com a proteção de civis.

Apresentamos a primeira versão do material de treinamento para todas as missões de campo da África em um seminário na sede da ONU em Entebbe em março de 2011. Isso coincidiu com a decisão do Conselho de Segurança de invocar a proteção de civis como uma justificativa para autorizar uma intervenção militar na Líbia, e foi um pouco antes da missão da ONU na Costa do Marfim ter utilizado ação militar para proteger civis contra as forças do presidente em exercício. No ano seguinte, fui recontratado pelo DPKO para trabalhar em um treinamento específico para missões com base em um modelo semelhante. Uma viagem pinga-pinga me levou a Goma, na República Democrática do Congo, pouco antes de rebeldes do movimento M23 invadirem a cidade, para a fronteira entre a Libéria e a Costa do Marfim algumas semanas depois de um grupo de soldados da manutenção de paz da ONU ter sido morto em uma emboscada por grupos rebeldes e, em seguida, para o recém-independente Sudão do Sul.

A proteção de civis é bastante diferente da doutrina de R2P. Conforme observado pelo relatório elaborado pelo Secretário-Geral da ONU “Responsabilidade de proteger: resposta oportuna e decisiva”, de julho de 2012: “Embora o trabalho das forças de paz possa contribuir para alcançar os objetivos da R2P, os dois conceitos,

responsabilidade de proteger e a proteção de civis, possuem pré-requisitos e objetivos distintos e independentes” (INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, 2001, para. 16). Uma reunião do *Global Centre for the Responsibility to Protect*, em 2009, também explicou:

Debates abertos sobre proteção de civis foram realmente as únicas ocasiões dentro da agenda formal do Conselho [de Segurança] onde se refletiu sobre o desenvolvimento da norma e prática de R2P. No entanto, a sensibilidade em torno da inclusão de R2P dentro da agenda de proteção de civis tem aumentado nos últimos meses. Há preocupações de que a agenda de proteção de civis esteja sendo desnecessariamente politizada pela introdução da R2P no trabalho do Conselho e suas resoluções sobre a proteção de civis, como se aqueles que buscam reverter o aval à R2P em 2005 questionassem a proteção de civis na tentativa de desafiar um consenso duramente conquistado em ambas as questões.

(GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, 2009).

As principais diferenças textuais entre POC e R2P são que a última parece ter apenas a intenção de proteger as pessoas contra certos “crimes em massa” e em casos em que o Estado em que estes crimes estão ocorrendo tenham “claramente fracassado” (GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, 2009). Isto torna consideravelmente mais restrito o mandato da R2P em comparação ao da POC, que fornece proteção a todos os “civis sob ameaça iminente de violência física”, dependendo das condições acima referidas. No entanto, para muitos, a R2P continua associada com a ação militar sem a aprovação do Conselho de Segurança da ONU conduzida pela OTAN durante a crise do Kosovo, e com debates anteriores em torno da legalidade de “intervensões humanitárias”.¹⁸

A POC transformou sob muitos aspectos o debate sobre as responsabilidades da ONU de proteger pessoas em emergências complexas. De maneira óbvia, a implementação do mandato de proteção de civis exigirá que missões reavaliem as regras de procedimento que dão a seus soldados e os poderes de prisão e detenção dos contingentes militares e policiais internacionais.

5 Conclusão

Soldados de manutenção da paz têm sido muitas vezes criticados por sua relutância em usar a força quando civis ao seu redor estão sendo ameaçados, mas claramente tais decisões de vida e morte não podem ser tomadas sem maiores considerações ou na ausência de um regime jurídico claro. O que exatamente constitui uma “ameaça iminente” e devem elas ser previstas nas normas internacionais de direitos humanos ou nas normas de conflito armado, mais permissivas? A maioria dos mandatos de missões claramente estabelece que cabe ao governo local a principal responsabilidade de proteger seu próprio povo, mas o que acontece quando são justamente estas forças que constituem a maior ameaça a eles? Qual é o status das próprias forças de paz? Como comandantes da ONU podem exercer controle efetivo sobre as suas próprias forças, uma vez que as questões disciplinares são de competência exclusiva

dos países aos quais estas tropas pertencem e estes países muitas vezes também impõem restrições no âmbito nacional acerca de onde, quando e como seus soldados podem ser utilizados? Como devem os soldados da ONU lidar com as pessoas que foram indiciadas pelo Tribunal Penal Internacional?

As respostas a estas perguntas não são claras, e confrontá-las leva missões da ONU a áreas novas e incertas. Ao contrário da R2P, esse debate não parte da premissa de que a ONU é “obrigada” a intervir em crises humanitárias. Na verdade, o Relatório Brahimi afirma muito explicitamente que: “Há muitas tarefas que as forças de manutenção de paz das Nações Unidas não devem ser solicitadas a executar e muitos lugares aos quais elas não deveriam ir” UNITED NATIONS, 2000, para. 1). No entanto, a noção de que a ONU possa utilizar os mandatos previstos no Capítulo VII para proteger indivíduos em conflitos puramente internos requer uma reavaliação significativa de suas competências no âmbito do direito internacional.

Além de proibir o uso unilateral da força, o artigo 2º da Carta também proíbe expressamente a intervenção pela ONU em “assuntos que recaiam essencialmente sob a jurisdição de qualquer Estado” (UNITED NATIONS, 1945, art. 2), mas “este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII” (UNITED NATIONS, 1945, principle 7). Este artigo não faz referência nenhuma a direitos humanos ou ao direito humanitário, nem mesmo à proteção de civis, e diz respeito especificamente à preservação da paz e da segurança internacionais. Embora a ONU tenha, em certas ocasiões, utilizado a sua competência prevista no Capítulo VII para autorizar intervenções em conflitos internos que envolvam amplas violações de direitos humanos e do direito humanitário, todos os mandatos anteriores foram fundamentados sob o argumento de ameaças à paz e à segurança internacionais, nem que apenas pelo impacto potencialmente destabilizador de uma crise de refugiados em determinada região.

Pode-se argumentar que nada na Carta das Nações Unidas impede que o Conselho de Segurança declare qualquer situação uma ameaça à paz e à segurança internacionais, o que, portanto, ativa os seus poderes sob o Capítulo VII. Isso já aconteceu em relação ao terrorismo internacional, permitindo que o Conselho de Segurança exigisse extradições, impusesse restrições de viagens e confiscasse os bens de determinados indivíduos. No entanto, dada a primazia da Carta das Nações Unidas sobre outros tratados internacionais, incluindo tratados de direitos humanos, isso possui implicações preocupantes.

A imunidade jurídica geral da qual missões da ONU se revestem também impede tribunais de permitir que os beneficiários da operação possam responsabilizar estas missões por desrespeito aos direitos humanos. A Corte Europeia de Direitos Humanos declarou inadmissíveis alegações de violações do direito à vida e à liberdade de detenção arbitrária pela missão da ONU no Kosovo, enquanto a missão da ONU no Haiti declarou inadmissível um pedido de indenização apresentado em nome das vítimas de um surto de cólera no Haiti (UNITED NATIONS, 2013), apesar do fato de que seu próprio Enviado Especial para o Haiti havia admitido publicamente que as forças de paz foram a causa provável da doença, que até agora matou mais de 7.000 pessoas (DOYLE, 2012).

Entre todos os malefícios associados a permitir que cada Estado atue como

juiz, júri e executor ao conduzir “intervenções humanitárias”, a maioria dos problemas expostos acima pelo menos trazem consigo diretrizes claras sobre a responsabilidade jurídica e política pelas quais tais ações podem ser questionadas. Por outro lado, missões da ONU muitas vezes respondem a problemas que encontram no campo por meio de métodos improvisados, recursos limitados e em áreas do direito internacional pouco claras e ainda amplamente inexploradas.

O truísmo muitas vezes repetido, mas sem base empírica, de que a principal razão para o fracasso do combate a atrocidades em massa seria a “falta de vontade política” é, por vezes, empregado por defensores da “intervenção humanitária” para sustentar que o Conselho de Segurança da ONU não deveria ter a última palavra sobre a autorização de tais ações. Seus críticos ressaltam que este organismo não é nem democrático nem representativo, e argumentam que seus vetos - e potenciais vetos - podem ter impedido intervenções que poderiam ter salvo vidas. Muito embora a primeira afirmação reforce os argumentos antigos a favor da reforma das Nações Unidas, este último argumento pertence à corrente histórica “e se?”. Membros poderosos da ONU, ou seus amigos poderosos, continuarão a abusar de sua força, porque essa é a realidade do equilíbrio mundial de poder. Isso não deve impedir organizações de direitos humanos de documentar e denunciar violações onde quer que elas ocorram ou organizações humanitárias de tentar obter acesso a áreas onde elas podem aliviar o sofrimento de muitos.

A discussão que carece de novas ideias não é a de se o direito internacional deve ser “reformado” para que Estados possam invadir outros com mais facilidade, mas a de como podemos aplicar os princípios existentes num mundo em que os Estados exercem cada vez mais atividades extraterritoriais e por meio de atores transnacionais. Ninguém que tenha visto um massacre de perto discordará da afirmação de que uma intervenção internacional pode, sim, salvar vidas. Mas ainda precisamos discutir como podemos domar o Leviatã que queremos criar.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ABIEW, Francis Kofi. 1999. **The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention**. The Hague: Kluwer Law International.
- BARRY, Jane; JEFFERYS, Anna. 2002. A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response. **Humanitarian Practice Network**, Overseas Development Institute, n. 37, January. Disponível em: <<http://www.odihpn.org/hpn-resources/network-papers/a-bridge-too-far-aid-agencies-and-the-military-in-humanitarian-response>>. Último acesso em: Nov. de 2013.
- BELLAMY, Alex. 2006a. Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit, **Ethics & International Affairs**, v. 20, n. 2, p. 143-169.

- _____. 2006b. The Responsibility to Protect—Five Years On. *Ethics and International Affairs*, v. 24, n. 2, p. 143-69. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1747-7093.2010.00254.x/full>>. Último acesso em: Nov. de 2013.
- _____. 2009. **Responsibility to protect: the global effort to end mass atrocities**. Cambridge: Polity, 2009.
- BEYERLIN, Ulrich. 1995. Humanitarian Intervention. In: BERNHARDT, Rudolf (ed.). **Encyclopedia of Public International Law**, v. 2. Amsterdam: North-Holland. p. 926-933.
- BLAIR, Tony. 2003a. **Tony Blair Speech**, Labour Party Spring Conference, Glasgow, 15 de fevereiro.
- _____. 2003b. **Tony Blair's speech**, US Congress, Sexta, 18 de julho.
- _____. 2004. **Tony Blair's speech**, Sedgefield, 5 de março.
- BRITISH BROADCASTING CORPORATION. 1996. Radio 4. **From Our Own Correspondent**, 4 de fevereiro.
- CHANDLER, David. 2002. **From Kosovo to Kabul, human rights and international intervention**. London: Pluto Press.
- CHESTERMAN, Simon. 2011. **Leading from Behind: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention After Libya**. New York University School of Law, Public law & legal theory research paper series, Working paper n. 11-35, Junho.
- COOKE, Helena. 1995. **The Safe Haven in Northern Iraq: International responsibility for Iraqi Kurdistan**. Colchester and London: Essex Human Rights / Centre and Kurdish Human Rights Project.
- CROSSLINES GLOBAL REPORT. 1994. **Doctors cannot stop genocide**, 01 de out. Disponível em: <<http://reliefweb.int/report/rwanda/doctors-cannot-stop-genocide>>. Último acesso em: Nov 2013.
- DAILY MIRROR (Sri Lanka). 2009. **Aid worker was a terrorist says Defence Ministry**, Terça, 24 de março.
- DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS/DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT (DPKO/DFS). 2010a. **Draft Operational Concept on the Protection of Civilians in Peace Operations**, UN DPKO/DFS, abril de 2010. Disponível em: <<http://www.peacekeeping.org.uk/wp-content/uploads/2013/02/100129-DPKO-DFS-POC-Operational-Concept.pdf>>. Último acesso em: Nov. de 2013.
- _____. 2010b. **Lessons Learned Note on the Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations**, UN DPKO, abril de 2010.
- _____. 2010c. **Draft Matrix of Resources and Capability Requirements for Implementation of Protection of Civilians Mandates in UN Peacekeeping Operations**, UN DPKO, 2010.
- _____. 2010d. **Guidelines for Protection of Civilians for Military Components of UN Peacekeeping Missions**, UN DPKO, 2010.

- _____. 2010e. **Draft Framework for Drafting Mission-wide Protection of Civilians Strategies in UN Peacekeeping Operations**, UN DPKO, 2010.
- DOYLE, Mark. 2012. UN 'should take blame for Haiti cholera'—US House members. **BBC News**, 20 de julho. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-18928405>>. Último acesso em: Nov. de 2013.
- DUFFY, Helen. 2006. **The 'war on terror' and the Framework of International Law**. Cambridge: Cambridge University Press.
- ECONOMIST. 2010. **Beating the drum**, 18 November.
- EVANS, Gareth. 2006/07. From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect. **Wisconsin International Law Journal**, v. 24, n. 3, p. 703-722.
- _____. 2007. Hypocrisy, Democracy, War and Peace. **International Crisis Group**, 16 de junho. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2007/evans-hypocrisy-democracy-war-and-peace.aspx>>. Último acesso em: Nov. de 2013.
- _____. 2008a. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All**. Washington DC: Brookings Institution Press.
- _____. 2008b. The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come... and Gone? **International Relations**, v. 22, n. 3, p. 283-298.
- EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed (Co-Chairs). 2001. **The Responsibility to Protect**, International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), Government of Canada, September.
- FOLEY, Conor. 2009a. Dire Times in Sri Lanka's war zone. **Guardian**, 19 March.
- _____. 2009b. What really happened in Sri Lanka. **Guardian**, 16 July.
- _____. 2009c. Humanitarian dilemmas in northern Sri Lanka. **Crooked Timber**, 18 August. Disponível em: <<http://crookedtimber.org/2009/08/18/humanitarian-dilemmas-in-northern-sri-lanka/>>. Último acesso em: Nov. de 2013.
- _____. 2012. Humanitarian Action in Complex Emergencies: Managing linkages with security agendas. **Harvard University Advanced Training Program on Humanitarian Action (ATHA)**. Disponível em: <<http://www.atha.se/thematic-brief/humanitarian-action-complex-emergencies-managing-linkages-security-agendas>>. Último acesso em: Nov. de 2013.
- _____. 2013. **To Save Succeeding Generations: UN Security Council Reform and the Protection of Civilians**. Rio de Janeiro: Igarapé Institute / Brazilian Centre for International Relations. Strategic paper 4, August. Disponível em: <<http://pt.igarape.org.br/to-save-succeeding-generations-un-security-council-reform-and-the-protection-of-civilians/>>. Último acesso em: Nov. de 2013.
- FONTEYNE, Jean-Pierre. 1974. The customary international law doctrine of humanitarian intervention: its current validity under the UN Charter. **California Western International Law Journal**, v. 4, n. 231, p. 258-268.
- FRANCE. 2008. French Embassy (France in the UK). **Burma – Joint communiqué**

issued by the Ministry of Foreign and European Affairs and Ministry of Defence, Paris, 25 May.

FREEDMAN, Lawrence; BOREN, David. 1992. Safe havens for Kurds in post-war Iraq. In: RODLEY, Nigel (ed.). **To Loose de Bands of Wickedness: International Intervention in Defense of Human Rights**. London: Brassey's.

GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. 2009. **The Relationship between the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict** [Policy Brief], January. Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/media/files/the-relationship-between-r2p-and-poc-in-armed-conflict-brief-21-june-2012.pdf>>. Último acesso em: Nov. 2013.

GRAY, Christine. 2008. **Use of Force in International Law**. 3rd edition. Oxford: Oxford, University Press.

HARRIS, David J. 1998. **Cases and Materials in International Law**. 5th ed. London: Sweet and Maxwell.

HEHIR, J. Bryan. 1998. Military intervention and national sovereignty. In: Jonathan Moore (ed). **Hard Choices, moral dilemmas in humanitarian intervention**. Maryland and Oxford: Rowman & Littlefield.

HOLT, Victoria; TAYLOR, Glyn. 2009. **Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations**. New York: United Nations.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE (HRC). 1994. **General Comment 24 (52): General comment on issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant**, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/453883fc11.html>>. Último acesso em: Nov. 2013.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). 2001. **The Responsibility to Protect**, December.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2010. **War Crimes in Sri Lanka**, Asia Report, n. 191, 17 May. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/sri-lanka/191-war-crimes-in-sri-lanka.aspx>>. Último acesso em: Nov. 2013.

LILLICH, Richard. 1969. Intervention to protect human rights. **McGill Law Journal**, v. 15, p. 205-219. Disponível em: <<http://www.lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/3012878-lillich.pdf>>. Último acesso em: Nov. 2013.

_____. 1974. Humanitarian Intervention: A reply to Dr. Brownlie and a Plea for Constructive Alternatives. In: MOORE, John M. (ed.). **Law and civil war in the modern world**. Baltimore: John Hopkins University Press.

_____. (ed.). 1973. **Humanitarian Intervention and the United Nations**. Charlottesville: University of Virginia Press.

MURPHY, Sean. 1996. **Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. p. 7-20.

NATSIOS, Andrew. 1996. NGOs and the UN system in complex humanitarian emergencies: conflict or cooperation. WEISS, Thomas; GORDENKER, Leon (eds).

- NGOs, the UN & Global Governance. Boulder, CO: Lynne Reinner Publishers.
- ORFORD, Anne. 2011. **International Authority and the Responsibility to Protect**. Cambridge University Press.
- RANDEL, Judith. 1994. Aid the military and humanitarian assistance: an attempt to identify recent trends. **Journal of International Development**, v. 6, n. 3, p. 329-342.
- REID, John. 2006a. **Twenty-First Century Warfare – Twentieth Century Rules**. [speech]. Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 3 April.
- _____. 2006b. I do not reject the Geneva conventions: international law needs to adapt to modern conflicts, but we should never operate outside it. **Guardian**, 5 April. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2006/apr/05/comment.politics>>. Último acesso em: Nov. 2013.
- SIMMA, Bruno. 1999. NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects. **European Journal of International Law**, n. 10, p. 1-22. Disponível em: <<http://ejil.oxfordjournals.org/content/10/1/1.full.pdf>>. Último acesso em: Nov. de 2013
- SRI LANKA HIGH COMMISSION. n/d. Response to Guardian Article by Conor Foley. **The Guardian**. Disponível em: <<http://www.slhclondon.org/news/responses%20to%20media/RM%20Guardian%20160709.html>>. Último acesso em: Nov. 2013.
- STEIN, Ginny. 2010. War Stories. **SBS Dateline**, 28 February. Disponível em: <www.sbs.com.au/dateline/story/transcript/id/600331/n/war-stories>. Último acesso em: Nov. de 2013.
- STODDARD, Abby; HARMER, Adele; DI DOMENICO, Victoria. 2008. The use of private security providers and services in humanitarian operations. **Humanitarian Policy Group**, Overseas Development Institute, Police Brief, n. 33, October. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3735.pdf>>. Último acesso em: Nov. de 2013.
- TESON, Fernando. 1996. Collective Humanitarian Intervention. **Michigan Journal of International Law**, v. 17, n. 2, p. 346-365.
- THAKUR, Ramesh. 2006. **The United Nations, peace and security: from collective security to the responsibility to protect**. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2011. **The Responsibility to Protect: Norms, Laws and the use of Force in International Politics**. London and New York: Routledge.
- THE TIMES. 2009. **Times photographs expose Sri Lanka's lie on civilian deaths at beach**, 29 May.
- TSAGOURIAS, Nikolaos. 2000. **Jurisprudence of international law: The humanitarian dimension**. Manchester University Press. p. 5-41.
- UNITED NATIONS. 1945. **United Nations Charter and Statute of the International Court of Justice**. San Francisco. Disponível em: <<http://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf>>. Último acesso em: Nov. de 2013

- _____. 1969. **Vienna Convention on the Law of Treaties**, 1155 U.N.T.S. 331, 8 I.L.M. 679, Vienna, 23 May. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/Vienna_Convention_on_the_Law_of_Treaties.pdf>. Último acesso em: Nov. 2013.
- _____. 1991. **Resolution 688 (1991)**, S/RES/0688 (1991), 5 de abril.
- _____. 1999a. **Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35, The fall of Srebrenica**, A/54/549, 15 November. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6afb34.html>>. Último acesso em: Nov. de 2013
- _____. 1999b. Security Council. **Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda**, S/1999/1257, 16 December. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/47/IMG/N9939547.pdf?OpenElement>>. Último acesso em: Nov. 2013.
- _____. 1999c. Security Council. **Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict**, S/1999/957, 8 September. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/258/15/PDF/N9925815.pdf?OpenElement>>. Último acesso em: Nov. 2013.
- _____. 1999d. Security Council. **Statement by the President of the Security Council**, S/PRST/1999/6, 12 February. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1999/6>. Último acesso em: Nov. 2013.
- _____. 1999e. Security Council. **Security Council Resolution 1270**, UNSC S/RES/1270 of 22 October 1999. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3b00f22814.html>>. Último acesso em: Nov. 2013.
- _____. 2000. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**, UN Doc. A/55/305–S/2000/809, 21 August. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>>. Último acesso em: Nov. 2013.
- _____. 2002. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. **Report of the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination**, Sixtieth Session (4-22 March 2002) and Sixty-first Session (5-23 August 2002), UN Doc. A/57/18, 1 November. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/643/57/PDF/N0264357.pdf?OpenElement>>. Último acesso em: Nov. 2013.
- _____. 2004. **Report of the High Level Panel on Threats, Challenges, and Change. A More Secure World: Our Shared Responsibility**. UN Doc. A/59/565. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/565>. Último acesso em: Nov. 2013.
- _____. 2005a. **2005 World Summit Outcome: resolution** (adopted by the General Assembly), A/RES/60/1, 24 October. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/44168a910.html>>. Último acesso em: Nov. 2013.
- _____. 2005b. **In Larger Freedom: Toward Development, Security and Human Rights for All**, UN Doc. A/59/2005, 21 March. Disponível em: <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/pdf/N0527078.pdf?OpenElement>>. Último acesso em: Nov. 2013.

- _____. 2007. Security Council. **The situation concerning the Democratic Republic of the Congo**, UNSCR S/RES/1794 of 21 December. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/1794>>. Último acesso em: Nov. 2013.
- _____. 2011. **Report of the Secretary General's panel of experts on accountability in Sri Lanka**, 31 March. Disponível em: <http://www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/POE_Report_Full.pdf>. Último acesso em: Nov. 2013.
- _____. 2012. Security Council. **Responsibility to protect: timely and decisive response**, A/66/874-S/2012/578, 25 July 2012. Disponível em: <[http://www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response(1).pdf)>. Último acesso em: Nov. 2013.
- _____. 2013. Secretary-General. **Haiti cholera victims' compensation claims 'not receivable' under immunities and privileges convention, United Nations tells their representatives**, SG/SM/14828, 21 February. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sgsm14828.doc.htm>>. Último acesso em: Nov. 2013.
- VAUX, Tony. 2001. **The Selfish altruist: relief work in famine and war**. London and Sterling, VA: Earthscan.
- WEISS, Thomas G. 2008. **What's wrong with the United Nations and how to fix it**. London: Polity.
- WEISS, Thomas G.; COLLINS, Cindy. 2000. **Humanitarian challenges and intervention**. 2nd edition. Boulder: Westview Press.
- WEISS, Thomas G.; THAKUR, Ramesh. 2010. **Global Governance and the UN: an unfinished journey**. Bloomington: Indiana University Press.

Jurisprudência

- INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUSOLAVIA (ICTY). 1998a. **Prosecutor v. Delalic and Others**, Case IT-96-21-T, Julgado em 16 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.icty.org/x/cases/mucic/tjug/en/981116_judg_en.pdf>. Último acesso em: Nov. de 2013.
- _____. 1998b. **Prosecutor v. Furundzija**, Case IT-95-17/1-T, Julgado em 10 de dezembro de 1998. Disponível em: <<http://www.icty.org/x/cases/furundzija/tjug/en/fur-tj981210e.pdf>>. Último acesso em: Nov. de 2013.
- _____. 1998c. **Prosecutor v. Kunarac and Others**, Case IT-96-23-T & IT-96-23/I-T. Disponível em: <<http://www.icty.org/x/cases/kunarac/tjug/en/kun-tj010222e.pdf>>. Último acesso em: Nov. de 2013.

NOTAS

1. Os parágrafos seguintes estão baseados em artigos na mídia, entrevistas e impressões de primeira mão.
2. BBC News, *UK presses Sri Lanka over Channel 4's 'war crimes' film*, 15 de junho de 2011.
3. Sobre estudos das negociações que levaram à linguagem adotada na Cúpula ver: Bellamy, 2009, p. 66-97; Evans, 2008b, p. 288; e Bellamy, 2006.
4. Para opiniões similares, ver também: Thakur, 2011 e 2006; Weiss e Thakur, 2010; Evans, 2006/07 e 2008.
5. A Turquia ratificou a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, mas não o Protocolo de 1967 que estende o escopo da Convenção além da Europa.
6. Para mais detalhes, ver Cooke, 1995.
7. Weiss e Collins, 2000, p. 79 ressaltam que defensores da intervenção humanitária 'veem a intervenção militar como um aliado de seus esforços de ajudar um grupo minoritário perseguido'. Ver também Randel, 1994, p. 336; Barry e Jefferys, 2002; Stoddard, Harmer e Di Domenico, 2008.
8. Emergências humanitárias complexas são em geral definidas pela: deterioração ou colapso da autoridade do governo central; conflitos e amplos abusos de direitos humanos; insegurança alimentar; colapso macroeconômico; e deslocamento forçado em massa de pessoas. Ver Natsios, 1996, p. 67.
9. Ver Hehir, 1998, p. 29-53; ver também Abiew, 1999; Chandler, 2002; Orford, 2011.
10. Evans e Sahnoun (Co-Chairs), 2001, p. 11-18 para uma visão geral deste debate. Ver também: Simma, 1999; Lillich, 1969, p. 210; Lillich, 1974, p. 240; Lillich, 1973 e Fonteyne, 1974, p. 203.
11. Ver Nações Unidas, 1999a; 1999b.
12. Opinião do Procurador Geral, "Iraq", 7 de março de 2003.
13. Carta das Nações Unidas, 1945, Artigo 1(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, 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'.
14. Carta das Nações Unidas, 1945, Artigo 1(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'
15. O Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial, em seu *Statement on racial discrimination and measures to combat terrorism, has confirmed that the prohibition of racial discrimination is a norm of jus cogens* (UNITED NATIONS, 2002, chap. XI, sect. C, para. 4). Ver também, International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Delalic and Others*, 1998a, paras 452, 454; *Prosecutor v. Furundzija*, 1998b, paras. 139 e 143; *Prosecutor v. Kunarac and Others*, 1988c para. 466.
16. Entrevista com Ministro de Relações Exteriores da Federação Russa, Sergey Lavrov para BBC, Moscow, 9 de agosto de 2008.
17. Ver também Reid, 2006b.
18. Ver Beyerlin, 1995, p. 926, Tsagourias, 2000, p. 5-41, Murphy, 1996, p. 7-20. O significado tradicional do termo 'intervenção humanitária' foca no uso ou ameaça de uso de força militar por um estado ou grupo de estados contra um outro estado para fins humanitários, um 'direito à assistência humanitária' implica que há um fundamento jurídica para prover ajuda emergencial transnacional, mesmo quando isso é realizado sem a autoridade, ou contra a vontade, do governo central do Estado em questão.

ABSTRACT

Debates about humanitarian action in complex emergencies raise fundamental problems about the protection of human rights under international law. As UN peacekeeping missions become increasingly more complex and multifaceted, for example, they face accountability deficits. Many of the largest UN missions have authority under Chapter VII of the UN Charter to use force to protect civilians under imminent threat of physical violence. This raises a number of issues related to the UN's negative and positive obligations under international law. The UN Charter itself contains no express basis for peacekeeping, which has developed in an *ad hoc* manner in response to different crises. Some States have also acted outside the framework of the UN Charter justifying military action in the name of 'humanitarian intervention'. This paper explores some of the principled and practical dilemmas related to the extraterritorial protection of civilians through both unilateral and multilateral action within the framework of international law.

KEYWORDS

Protection – Humanitarian intervention - R2P – UN Charter – Complex emergencies

RESUMEN

Los debates sobre la acción humanitaria en situaciones de emergencia complejas plantean problemas fundamentales acerca de la protección de los derechos humanos con arreglo al derecho internacional. Así, por ejemplo, a medida que las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU se vuelven más complejas y heterogéneas, se enfrentan a déficits en materia de rendición de cuentas. Esto plantea una serie de cuestiones relacionadas con las obligaciones positivas y negativas de las Naciones Unidas en virtud del derecho internacional. La Carta de las Naciones Unidas no contiene ningún fundamento expreso para el mantenimiento de la paz, que se ha desarrollado de manera *ad hoc* en respuesta a las diferentes crisis. Algunos Estados también han actuado fuera del marco de la Carta de las Naciones Unidas para justificar una acción militar en nombre de una "intervención humanitaria". Este artículo explora algunos de los dilemas prácticos y de principios correspondientes a la protección extraterritorial de la población civil tanto a través de la acción unilateral como multilateral en el marco del derecho internacional.

PALABRAS CLAVE

Protección – Intervención humanitaria – RdP – Carta de las Naciones Unidas – Situaciones complejas de emergencias.