

Limitações Político-Jurídicas da resposta internacional a conflitos no sistema ONU

*Political and legal constraints of the international response to conflicts within the
UN system*

Raphael Vieira da Fonseca Rocha¹
Pedro Henrique Vigné Alvarez de Steenhagen²

¹ É graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (2014) e mestre em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ (2017). Atualmente, trabalha como advogado e professor do Centro Universitário Serra dos Órgãos (UNIFESO). É membro do CONPEDI, parecerista e articulista. Além disso, atuou como corretor ad hoc dos XVII, XVIII, XIX e XX Exames da Ordem - Banca de Direito Empresarial. Endereço eletrônico: <Raphael_Rocha_16@hotmail.com>

² É mestrando em Análise e Gestão de Políticas Internacionais: Resolução de Conflitos e Cooperação para o Desenvolvimento (MAPI) pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio), Especialista em Relações Internacionais pela Faculdade Damásio / Clio Internacional e Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Durante a graduação, participou de intercâmbio universitário, com duração de 6 (seis) meses, na Université Paris Ouest Nanterre La Défense - Paris X, onde estudou, a nível de Mestrado, as disciplinas Law and Globalization e Droit des Nouvelles Technologies, de l'Information et de la Communication. Trabalha como Assistente de Pesquisa no BRICS Policy Center, na qualidade de estagiário, e no Instituto Promundo, na qualidade de voluntário.

Resumo

O trabalho investiga as limitações da resposta internacional, no âmbito do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), aos conflitos internacionais contemporâneos. Primeiramente, examina aspectos históricos do genocídio em Ruanda e da guerra civil na Síria, com foco nos entraves da resposta internacional e nas violações de Direitos Humanos ocorridas durante os conflitos. Posteriormente, analisa algumas noções do sistema ONU, com destaque para seu funcionamento e para os Capítulos VI e VII de sua Carta. Por fim, a partir de uma breve comparação empírica entre as consequências percebidas nos casos de Ruanda, na década de 1990, e da Síria, iniciado em 2011, no que concerne às limitações político-jurídicas de resposta da comunidade internacional, debate, no plano teórico, acerca de possíveis causas e impactos dessas limitações nos conflitos internacionais em geral.

Palavras-chave: Limitações. Resposta Internacional. Conflitos Internacionais. Sistema ONU. Direitos Humanos.

Abstract

The paper investigates the constraints of the international response to contemporary international conflicts within the United Nations (UN) system. Firstly, it examines historical aspects of the Rwandan genocide and of the civil war in Syria, focusing on the obstacles for an international response and on the Human Rights violations that occurred during the conflicts. Afterwards, it analyses some notions of the UN system, especially its functioning and Chapters VI and VII of its Charter. Finally, after a brief empirical comparison between the perceived consequences of the Rwandan case in the 1990s and of the Syrian case, which begun in 2011, regarding the political and legal constraints of the international community's response, it puts the possible causes and impacts of these constraints in international conflicts in general up for theoretical debate.

Keywords: Constraints. International Response. International Conflicts. UN System. Human Rights.

1. Introdução

Toda organização global que atua com segurança coletiva é fundada com um objetivo claro, influenciado pelos eventos históricos dos anos imediatamente anteriores. Nesse sentido, em 1919, a Liga das Nações foi criada com o intuito de prevenir guerras acidentais, como a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), iniciada por um assassinato em Sarajevo, na Bósnia, que acabou acidentalmente desencadeando, devido a um complexo sistema bismarckiano de alianças e de esferas de influência, um conflito de grandes proporções. Por esse motivo, a Liga não foi capaz de prevenir a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que foi feita de maneira intencional, principalmente, por Adolf Hitler, da Alemanha.

Em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) surge com o propósito de manter e de promover a segurança e a paz mundiais, bem como de prevenir novas guerras intencionais interestatais, no que se pode dizer que tenha sido bem-sucedida até o presente momento. A questão é que, ao fim da Guerra Fria (1945-1991), ao mesmo tempo em que a ONU busca maior protagonismo no cenário internacional, inclusive, com a ampliação de sua agenda e a inclusão de temas como Direitos Humanos e Meio Ambiente nos debates e nas conferências, ela depara-se com uma nova realidade de conflitos intraestatais. Diante disso, a ONU teve de modificar profundamente sua atuação e de acomodar suas novas tarefas.

Este artigo, a partir da análise do genocídio de Ruanda, da guerra civil na Síria, da Carta da ONU e de teorias de Direito Internacional e de conflitos e segurança coletiva, visa a avaliar as limitações político-jurídicas da resposta internacional aos conflitos no sistema ONU, confrontando o argumento de que esta organização não corresponde às expectativas depositadas sobre ela. Afinal, além de as expectativas serem extremamente irrealistas, tendo em vista a contradição existente entre o que se espera de sua atuação e o que se assume de compromisso para seu financiamento, a ONU não tem como ser maior que “a soma de suas partes” e ir além daquilo decidido ou vetado pelos Estados, segundo os limites de sua Carta.

Como método, adota-se o dedutivo, pelo qual o raciocínio lógico faz uso da dedução para obter uma conclusão sobre determinada premissa. Parte-se da

análise dos critérios históricos e convencionais sobre o tema, produzindo uma conclusão pessoal com supedâneo nas premissas adotadas no material investigatório coligado. Serão utilizados como fontes principais os atos emanados pela ONU, bem como doutrina, nacional e estrangeira, sobre o assunto tratado. Dessa forma, a pesquisa é do tipo bibliográfico-documental.

2. Uma breve análise sobre a Ruanda e sobre a Síria

Neste tópico, será realizado um breve exame da origem e da dinâmica dos conflitos em Ruanda e na Síria, de forma que isso possa servir de embasamento histórico e político para as discussões que serão promovidas ao longo do presente artigo.

2.1 O GENOCÍDIO DE RUANDA

Para que seja possível analisar o conflito em Ruanda ocorrido na década de 1990, é necessário, inicialmente, compreender os antecedentes históricos que levaram a isso. Nesse sentido, a Conferência de Berlim (1884-1885) buscou organizar a ocupação do continente africano a partir dos interesses coloniais das potências, definindo limites superficiais entre os países que não respeitavam a dinâmica das populações africanas, e, nessa divisão, decidiu-se que Ruanda ficaria sob domínio alemão.

Ao fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o território ruandês passou a ser de domínio belga. Ao longo de toda a sua administração, que durou até 1962, sendo parte desse tempo sob a supervisão da Organização das Nações Unidas (ONU), a Bélgica promoveu uma forte divisão étnica entre os tutsis e os

hutus, os dois principais grupos étnicos do país africano, caracterizando 14% e 85% do total populacional, respectivamente³.

Segundo os colonizadores, “os hutus teriam pele escura, rostos redondos, nariz achatado, lábios grossos e mandíbulas quadradas, enquanto os tutsis seriam mais altos, com pele menos escura, rosto delgado, nariz e queixo estreitos e lábios finos”⁴, e, principalmente por acreditarem que os tutsis tinham traços mais europeus, os belgas optaram por colocá-los no poder. Nota-se que, como geralmente acontece, o conflito foi socialmente construído ao longo do tempo, a partir de determinados interesses que geraram a divisão social e étnica no país, não sendo, portanto, algo pré-determinado ou imutável. Inclusive, a miscigenação étnica era extremamente comum, e tutsis e hutus casavam-se e procriavam entre si com certa regularidade, mantinham relações de amizade e conviviam juntos sem maiores problemas.

Ao longo de todo o período colonial, os tutsis comandaram o país sob as determinações belgas, e aos hutus, embora fossem a maioria étnica no país, por serem considerados como membros de uma raça inferior, cabia o trabalho pesado, especialmente na agricultura. O ápice da divisão étnica ocorreu na primeira metade do século XX, com a emissão oficial de identidades em que constava a etnia da pessoa, o que passou a tornar a mobilidade social bastante rígida.

A independência de Ruanda, em 1961, modificou a estrutura de poder no país, e os hutus assumiram o comando do Estado. Nesse momento, o movimento hutu pregava um discurso de expulsão do país tanto dos colonizadores quanto dos tutsis, percebidos como estrangeiros por terem traços europeus e por haver indícios de que não eram originários daquela região, diferentemente dos hutus, que seriam descendentes dos nativos que ali viviam.

³ MENDONÇA, Marina Gusmão de. O genocídio em Ruanda e a inércia da comunidade internacional. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 2, n. 2, p. 300-328, maio-agosto 2013. p. 304.

⁴ *Idem.*

De fato, diversos membros da elite tutsi foram exilados em prol da construção da “nação hutu”⁵.

Na cultura que se desenvolveu ao longo dos anos, a mulher tutsi não era considerada uma mulher comum, mas símbolo de *status* social e portadora de uma beleza que a mulher hutu nunca conseguiria alcançar. Quando o genocídio começa, o esforço maior foi no sentido de exterminar os tutsis, fossem idosos, fossem adultos, fossem crianças; entretanto, com o passar do tempo e com a diminuição considerável de tutsis no território, os homens de etnia hutu passaram a perpetrar crimes contra mulheres da etnia tutsi de maneira direcionada e intencional, e diversas delas foram vítimas de abusos das mais variadas formas. Sobre isso, ensina Sarah Marie Blizzard:

In the Rwanda genocide women were targeted for murder, rape, and mutilation because they belonged to a particular ethnic group – Tutsi. Although rape in wartime has historically been seen as a “by-product of war”, in the case of Rwanda it was committed systematically as a tool of war [...] During or after rapes women were mutilated by the cutting off of their breasts; puncturing their vaginas with spears, arrows, sticks, gun barrels, bottles, and stamens of banana trees; and the pouring of water and acid into their genitalia [...] Tutsi women were victims of genocidal violence because of their role as reproducers. Women were victims of sexual violence in order to destroy their reproductive capability.⁶

As atrocidades ocorridas no conflito não foram repentinas, mas resultado de uma escalada de tensões. O genocídio vinha sendo preparado desde o início da década de 1990. O governo hutu, diretamente responsável, realizou a verificação de hutus e de tutsis em suas residências, as milícias de etnia hutu promoveram treinamentos para combate, a mídia tratava abertamente de um possível conflito e da ideologia de diferenças étnicas e a Radio-Télévision Mille

⁵ BAINES, Erin K. Body politics and the Rwandan crisis. **Third World Quarterly**, v. 24, n. 3, p. 479-493, June 2003. p. 481.

⁶ BLIZZARD, Sarah Marie. **Women’s roles in the 1994 Rwanda genocide and the empowerment of women in the aftermath**. 2006. 86 p. Thesis (Master of Science in International Affairs) – Ivan Allen College of Liberal Arts, Georgia Institute of Technology, Atlanta/GA. p. 20-21.

Collines (RTL), que clamava pela exterminação das “baratas” (os tutsis), avisou que alguma coisa aconteceria em abril de 1994.⁷ Eis que, de fato, o genocídio teve início, conforme anunciado pela rádio.

Para realizar o genocídio, foram distribuídas machetes à população hutu, foram montados bloqueios nas rodovias para evitar, por meio de fiscalização, que os tutsis fugissem para países vizinhos e foram incentivados todos os tipos de crime. Em 100 dias, entre abril e julho de 1994, mais de 800.000 pessoas foram mortas, e estima-se que entre 250.000 e 500.000 mulheres tenham sido estupradas. A maioria dos corpos ficou onde foi morto, seja debaixo do sol nas rodovias, seja dentro das casas, e outros foram jogados nos rios, uma afronta à cultura de enterro e de prestação de homenagens ao falecido.⁸

O genocídio de Ruanda marcou uma época em que havia grandes expectativas pela atuação da ONU, mas, ao fim do conflito brutal, a organização ficou com uma imagem deteriorada. Uma missão da ONU chegou a ser enviada, porém sob os auspícios do Capítulo VI da Carta, motivo pelo qual o uso da força não pôde ser implementado, e a organização foi incapaz de pôr fim à questão, embora tenha ajudado em sua resolução. Ao mesmo tempo, a comunidade internacional não demonstrava empenho em se tornar mais ativa, o que permitiu que o genocídio tenha sido tão brutal em tão pouco tempo. O resultado disso, como se verá adiante, foi o surgimento do conceito de responsabilidade de proteger.

2.2 A GUERRA CIVIL NA SÍRIA

Em 2011, a Primavera Árabe surpreendeu o mundo. Após seu início na Tunísia, o processo de revoltas árabes espalhou-se pela região e despertou uma maior consciência democrática em sua população. A expectativa era a de que governos autoritários pudessem ter um fim, e, em seu lugar, surgisse a democracia,

⁷ HINTJENS, Helen M. Explaining the 1994 genocide in Rwanda. **The Journal of Modern African Studies**, v. 37, n. 2, p. 241-286, 1999. p. 267-268.

⁸ BAINES, Erin K. Body politics and the Rwandan crisis. *Op. cit.*, p. 489.

porém, em diversos casos, as revoltas ou não surtiram o efeito esperado ou aprofundaram ainda mais as ditaduras. Além disso, a Primavera Árabe trouxe novas incertezas, especialmente no caso da Síria.

Desde então, instaurou-se no país uma guerra civil que já deixou milhares de mortos, inclusive, mulheres e crianças, destruiu uma enorme parte da infraestrutura estatal, suscitou embates políticos interestatais e no seio da ONU e gerou tanto uma crise de refugiados para os países vizinhos e, em menor escala, para a Europa, quanto uma crise humanitária geral que, embora seja regional, atinge o mundo todo com suas imagens chocantes e com a aparente impossibilidade de resolução a curto prazo.

De fato, conforme afirma Paulo Sérgio Pinheiro, a situação no país degenerou-se, “passando de mobilizações da sociedade civil por aspirações populares legítimas a uma militarização e conflagração em uma magnitude sem precedentes. O conflito se transformou numa guerra multifacetada e altamente fluida”⁹. Isso porque, além de lidar com a crescente insatisfação popular e com grupos armados de oposição ao governo, o país ainda sofre a ameaça de grupos terroristas em seu território, dentre os quais o mais conhecido é o Estado Islâmico.

Alvo de críticas internas e internacionais pela maneira como conduz o conflito, o governo de Assad promove bombardeios constantes ao longo do território sírio, sem prestar a devida atenção ao cuidado com seus civis, que se veem presos entre as atrocidades cometidas por seu próprio governo e aquelas cometidas pelos grupos terroristas. O mais recente ataque brutal, que, segundo indícios, foi perpetrado pelo governo, embora este negue, foi realizado com o uso de armas químicas, o que resultou em um ataque estadunidense a uma base aérea síria, e isto a reações russas.

De fato, os ataques realizados pelo governo aos seus civis são uma verdadeira afronta ao Direito Internacional e aos Direitos Humanos, e, nesse

⁹ PINHEIRO, Paulo Sérgio. Quatro anos de guerra na República Árabe Síria: sob o domínio do medo e do fracasso da diplomacia. **Cadernos de Política Exterior**, v. 1, n. 2, p. 9-22, out. 2015. p. 9.

contexto de guerra em que a Síria se encontra, os civis acabam sendo as principais vítimas de um conflito sem previsão para ter fim¹⁰. Impossível não comentar, também neste conflito, a questão de gênero, já que mulheres são perseguidas por diversos motivos. Nesse sentido, há diversos relatos de mulheres sequestradas que foram utilizadas em trocas e em rendições, de mulheres que foram detidas e humilhadas, de mulheres e meninas que foram mantidas como escravas sexuais, sendo constantemente estupradas e sofrendo outras formas de violência física e sexual, de mulheres executadas via apedrejamento. Da mesma forma, a infância na Síria é algo quase inexistente, na medida em que crianças sofrem, muitas vezes, tanto quanto os adultos, não só no que concerne à rotina do conflito, mas também aos abusos físicos e sexuais.¹¹

Guerras civis não costumam durar pouco tempo, especialmente aquelas complexas como a da Síria, e a comunidade internacional tem ciência desse fato. Apesar disso, é difícil não se sensibilizar com as atrocidades cometidas no conflito em questão, que se internacionaliza cada vez mais, seja pelo apelo midiático, seja pela proporção que a crise de refugiados tomou, seja pelos obstáculos que o sistema internacional enfrenta para lidar com o que está acontecendo, seja pela quantidade de violações perpetradas pelos envolvidos.

À medida que a sociedade evolui, o Direito evolui junto, porém em um ritmo mais lento. Afinal, há todo o processo de criação da norma e de sua passagem do plano teórico para o plano prático. Por ser atual, extremamente complexo e sem fim previsível, não se sabe qual será o resultado da guerra civil na Síria; entretanto, assim como Ruanda deixou o legado da responsabilidade de proteger, espera-se que, após o término do conflito, a sociedade internacional possa, novamente, retirar algum aprendizado dele, de forma que o Direito

¹⁰ Conforme elucida Paulo Sérgio Pinheiro: “Como já indicado nos relatórios da Comissão Independente de Investigação da ONU, há fortes evidências de que, como parte desses ataques generalizados contra a população civil – possivelmente segundo uma política de Estado, no caso das forças governamentais, mas incluindo também as atrocidades cometidas por grupos armados não estatais – foram cometidos, no conflito na Síria, crimes contra a humanidade, assassinato, extermínio, tortura, estupro, desaparecimentos forçados e outros atos desumanos”. PINHEIRO, Paulo Sérgio. Quatro anos de guerra na República Árabe Síria: sob o domínio do medo e do fracasso da diplomacia. *Op. cit.*, p. 17.

¹¹ *Ibidem*, p. 17-19.

Internacional possa, cada vez mais, acompanhar as relações internacionais para um mundo de maior paz e segurança.

3. O Direito Intenacional e o Sistema ONU na resolução de conflitos

Planejada nos encontros de Dumbarton Oaks (1944) e de Yalta (1945), a Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada no ano de 1945 por ocasião da Conferência de São Francisco, na qual foi firmada a Carta das Nações Unidas, também chamada Carta de São Francisco. A ONU é consequência direta da Segunda Guerra Mundial e da incapacidade de a Liga das Nações conter guerras intencionais. Em razão dos horrores praticados entre 1939 e 1945, os Estados visaram à reorganização do mundo em bases que evitassem o surgimento de novos conflitos armados interestatais.

No que concerne aos propósitos enumerados no art. 1º da Carta de São Francisco, inicialmente, vale notar que a ONU almeja a manutenção da paz e da segurança internacionais, o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações, a promoção da cooperação jurídica internacional, bem como servir de centro destinado a harmonizar a ação dos Estados na consecução de objetivos comuns. Além disso, a organização destaca-se como foro internacional de defesa e de aprimoramento dos direitos humanos, tendo uma produção tão intensa na matéria que é considerada a principal organização internacional responsável pela positivação das normas referentes ao Direito Internacional dos Direitos Humanos no cenário global.

Em razão de seu intento pela paz, o art. 2º, 3, da Carta da ONU estipula que todos os Estados-membros deverão “resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais”, devendo evitar, conforme art. 2º, 4, “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”. Nesse sentido, aponta Abhishek Agrawal:

One of the primary purposes of the United Nations is the maintenance of international peace and security. Since its creation, the UN has often been called upon to prevent disputes from escalating into war, to persuade opposing parties to use the conference table rather than force of arms, or to help restore peace when armed conflict does break out. Over the decades, the UN has helped to end numerous conflicts, often through actions of the Security Council – the primary organ for dealing with issues of international peace and security.¹²

Sobre o termo composto “conflito internacional”, com lastro nos clássicos casos *Mavrommatis* (1924) e *Lotus* (1927) da Corte Permanente de Justiça Internacional, entende-se que expressa o desacordo sobre certo ponto de fato ou de direito, isto é, toda contradição ou oposição de teses jurídicas ou de interesses entre dois Estados. Desse modo, como bem salienta José Francisco Rezek, a amplitude do conceito demonstra que o conflito internacional “não é necessariamente grave ou explosivo, podendo consistir, por exemplo, em mera diferença quanto ao entendimento do significado que certa norma expressa em tratado que vincule dois países”.¹³

A existência de conflito internacional é extremamente comum na intrincada cadeia das relações internacionais, sendo praticamente ilusória a hipótese de se viver sem qualquer desentendimento entre os sujeitos soberanos no plano internacional. O que busca a ONU é, independente do grau de gravidade de um conflito, impedir que uma das partes invoque o uso da força para solucionar o impasse a favor de seus interesses. Nesse sentido, diz-se que a ONU, por intermédio de sua Carta, consolidou a condição da guerra como ilícito jurídico à luz do Direito das Gentes.¹⁴

¹² AGRAWAL, Abhishek. **Role of UN in Maintenance of International Peace & Security.** *Paper* publicado na biblioteca virtual SSRN. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1948054>. Acesso em: 27.04.2017. p. 1.

¹³ REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público:** curso elementar. 15^a ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 202.

¹⁴ Diz-se que a Carta da ONU consolidou tal orientação em razão de existirem tentativas anteriores que tracejaram a ilicitude da guerra. Em 1919, celebrou-se o Pacto da Sociedade das Nações, que não proibia a guerra, mas determinava que o recurso à força não poderia ser a primeira opção do Estado na solução de controvérsias. Ato contínuo, em 1928, adveio o chamado Pacto Briand-Kellog (Tratado de Renúncia à Guerra). Nesse instrumento, os Estados

Nos moldes da Carta de São Francisco, a ONU conta com seis órgãos para auxiliá-la em seu mister: a Assembleia Geral, responsável por realizar sessões anuais, a partir de setembro, e na qual todos os Estados-membros possuem voz e voto, motivo pelo qual ela funciona como órgão plenário da organização); o Conselho de Segurança, composto por quinze membros, sendo cinco permanentes (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia), com poderes de voto e de veto, e dez temporários, detentores apenas de poder de voto; a Secretaria-Geral, principal órgão administrativo da ONU; o Conselho Econômico e Social; o Conselho de Tutela, que perdeu sua função quando da independência dos derradeiros territórios sob administração alheia; e a Corte Internacional de Justiça, atuante na pacificação de entendimentos acerca dos temas que envolvem o Direito das Gentes.

As atribuições do Conselho de Segurança giram em torno da manutenção da paz e da segurança internacionais. O órgão é responsável por aplicar as disposições constantes dos Capítulos VI (soluções pacíficas de controvérsias) e VII (ações relativas à ameaça à paz, à ruptura da paz e a atos de agressão) da Carta da ONU, bem como é detentor de autorização expressa para investigar quaisquer controvérsias ou situações suscetíveis de causar atrito ou conflitos entre países no cenário internacional (art. 34). Nesse contexto, Hugo Lázaro Marques Martins aponta mais duas importantes atribuições concedidas ao Conselho de Segurança:

Compete ainda ao Conselho, tratar de questões de acordos referentes à tutela de regiões que assim necessitem. O artigo 83 prevê ainda, que tal tutela ficará a cargo do Conselho, que deverá utilizar de todos os recursos necessários para manter a paz em tais regiões.

Já o art. 94.2 da Carta, atribui poderes ao CSNU [Conselho de Segurança das Nações Unidas] de extrema importância para resolução pacífica dos conflitos internacionais. É que o citado artigo determina que o Conselho tome as medidas necessárias para fazer cumprir

condenaram o recurso à guerra e a renunciaram como instrumento de política internacional nas relações mútuas (art. 1º). Por fim, previram o princípio de resolução das controvérsias por meios pacíficos (art. 2º).

sentenças proferidas pela Corte Internacional de Justiça e não cumpridas voluntariamente por uma das partes litigantes.¹⁵

Em seu mister, o Conselho de Segurança tem poderes para proferir recomendações, vinculantes ou não, e para adotar medidas, com escopo de restabelecer a paz e a segurança internacionais (art. 39). Situações que envolvam a ameaça ou a ruptura da paz ou ato de agressão devem ser objeto de atenção pelo órgão *ex officio* ou a partir de solicitação da Assembleia Geral, do Secretário-Geral ou de qualquer Estado soberano, não importando se membro da ONU ou não. Em última instância, fracassados os meios pacíficos, o Conselho de Segurança pode empregar ações militares, voltadas a restabelecer a paz ou a impedir eclosões de conflitos. As ações são realizadas por forças da paz da ONU, formadas por tropas de Estados-membros a partir da determinação do Conselho de Segurança e via acordo entre a ONU e membros da organização. As forças de paz agem em nome da organização nacional, por mandato, utilizando, inclusive, suas insígnias.

A possibilidade de uso da força faz com que o Conselho de Segurança seja um dos poucos órgãos legitimados, atualmente, a utilizar a força de forma lícita (art. 39). Mesmo na situação excepcional de uso da força pelo Estado em decorrência de legítima defesa individual ou coletiva na hipótese de ataque armado contra membros das Nações Unidas (art. 51), a medida só subsiste até que o Conselho de Segurança adote as ações necessárias à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais. Depois disso, se o uso da força não cessar, torna-se ilícito internacional, podendo sofrer as sanções previstas na Carta da ONU.

Assentados os princípios e as funções da ONU e a importância do Conselho de Segurança em matéria de paz e de segurança internacionais, mister que se passe a um exame cauteloso dos mecanismos previstos no Capítulo VI da

¹⁵ MARTINS, Hugo Lázaro Marques. **O Conselho de Segurança nas Nações Unidas e a sua contribuição para a manutenção da segurança internacional**: uma breve reflexão sobre sua estrutura organizacional e atuação na manutenção da paz. Artigo publicado na plataforma eletrônica *publicadireito*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9084df79b057a0c7>>. Acesso em: 27.04.2017, p. 7.

Carta da ONU, que trata da solução pacífica de controvérsias. Nesse sentido, inicialmente, cita-se lição de José Francisco Rezek, que apresenta a evolução dos meios de composição de conflitos no Direito das Gentes e os divide didaticamente em meios jurisdicionais e políticos, *in verbis*:

Nos primeiros anos do século XX, a referência aos meios diplomáticos e à arbitragem teria esgotado o rol das vias possíveis de solução pacífica de pendências entre Estados. A era das organizações internacionais trouxe condigo alguma coisa nova. A arbitragem hoje concorre, no plano das vias jurisdicionais, com as cortes permanentes, entre as quais a da Haia aparece como o grande exemplo. Além disso, fora do âmbito jurisdicional, construiu-se uma variante do acervo de meios diplomáticos: cuida-se do recurso às organizações internacionais, destacadamente àquelas de vocação política, na expectativa de que seus órgãos competentes componham as partes e resolvam o conflito. É usual que se denominem *meios políticos* de solução de conflitos internacionais os mecanismos existentes no âmbito dessas organizações [...], e distinguem-se dos meios jurisdicionais, pelo fato de faltar-lhes um compromisso elementar com o primado do direito. Com efeito, ao juiz e ao árbitro incumbe aplicar ao caso concreto a norma jurídica pertinente: mesmo quando inexistente, incompleta ou insatisfatória a norma, eles irão supri-la mediante métodos integrativos de raciocínio jurídico, a analogia e a equidade. Já o mediador, a junta de conciliação, o Conselho de Segurança das Nações Unidas não trabalham à base desse compromisso. Incumbe-lhes resolver o conflito, compondo as partes ainda que com eventual sacrifício – ditado pelas circunstâncias – da norma jurídica aplicável. Se conseguem promover entre as partes a recomposição, pondo termo ao conflito, terão realizado a tarefa que lhes é própria. Se o fazem garantindo, ao mesmo tempo, o primado do direito, tanto melhor.¹⁶

Com base na erudita lição citada, pode-se depreender que os métodos chamados políticos ou diplomáticos são aqueles que nem sempre se fundamentam no Direito, caracterizando-se pela manutenção de um diálogo entre as partes divergentes, com o objetivo de se chegar a uma solução que permita a máxima satisfação possível entre os envolvidos. Ainda que os termos sejam próximos, pode-se diferenciar os meios políticos dos diplomáticos com base no fato de que os primeiros necessariamente ocorrem no seio de uma organização internacional ou em um de seus órgãos, como, por exemplo, no Conselho de Segurança. Por sua vez, os mecanismos jurisdicionais de solução de

¹⁶ REZEK, José Francisco. *Op. cit.*, p. 204.

controvérsias são aqueles que encontram fundamento em regra jurídica pré-existente e permanente, cuja principal expressão concreta são as cortes internacionais.

A arbitragem pode ser enquadrada na categoria de meio semi-jurisdicional de solução de conflito por ser resultado de uma decisão fundamentada no direito e juridicamente vinculante, porém sem que esta seja proferida por um órgão jurisdicional permanente. Essa orientação suscita dúvida na doutrina, registrando-se autores, como Gustavo Bregalda, que optam por enquadrar a arbitragem como meio jurisdicional de solução de litígios.¹⁷

O art. 33, 1, da Carta de São Francisco elenca os seguintes meios de solução de controvérsias: negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico a escolha dos envolvidos.

A negociação apresenta-se como mecanismo de solução de controvérsias direto por não demandar a intervenção de terceiros, podendo ocorrer nas formas oral ou escrita. As negociações podem ser bilaterais (por exemplo, discussão direta de governo a governo) ou multilaterais (envolvendo diversas partes), bem como podem ocorrer dentro de organizações internacionais (meio político) ou fora delas (meio diplomático). Caracteriza-se pela celeridade, pela pouca formalidade e pela desdobra, normalmente, na celebração de tratado internacional em seu término. Exemplo de negociação histórica deu-se na delimitação do território do Acre, matéria que envolveu o Brasil, liderado pelo Barão do Rio Branco, e a Bolívia, culminando no Tratado de Petrópolis de 1903.

O inquérito (*fact finding*) consiste, na verdade, em um mecanismo de apuração de fatos conflituosos, servindo como ato preparatório para outro meio de solução pacífica de controvérsias. Faculta-se ao instrumento a propositura de condutas de comportamento às partes litigantes, motivo pelo qual se caracteriza como instrumento investigativo e preliminar, conduzido por um ou mais

¹⁷ BREGALDA, Gustavo. **Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 105-106.

investigadores ou por uma comissão destes, seja conforme regramentos de eventual organização internacional (meio político), seja regido por acordo próprio (meio diplomático).

A mediação é conceituada como um mecanismo que conta com a participação de um terceiro, responsável por propor soluções à contenda, agindo como entidade ativa no problema. Dialoga com outro meio de solução de controvérsias: os bons ofícios. A semelhança é que ambos contam com a figura de um terceiro, porém diferenciam-se pelo fato de que, neste último, o terceiro, espontâneo, limita-se a aproximar as partes, sem se envolver diretamente no conflito. Nesse sentido, asseveram Geraldo Eulálio do Nascimento Silva e Hildebrando Accioly que a divisão conceitual entre mediação e bons ofícios nem sempre é fácil de ser feita, contudo o critério de participação direta auxilia neste mister.¹⁸

Ademais, ambos os mecanismos dialogam com a conciliação, sendo caracterizada por um meio solene¹⁹ onde o terceiro, estranho ao conflito, propõe solução que tente harmonizar os interesses envolvidos. A conciliação pode envolver tanto elementos políticos quanto jurídicos, tendo geralmente três objetivos: determinar os fatos; determinar os direitos; e apresentar uma proposta para solucionar o desentendimento manifestado. É importante destacar que os bons ofícios, a mediação e a conciliação não oferecem um parecer, uma decisão ou uma proposta vinculante. As partes litigantes decidem livremente se vão ou não adotar o documento apresentado. Por fim, registre-se que o grau de participação do terceiro é menor nos bons ofícios, intermediário na mediação e avançado na conciliação.

Também não prevista no rol do art. 33, 1 da Carta de São Francisco, a consulta é um importante mecanismo que os Estados e as organizações internacionais lançam mão na solução de seus desentendimentos. Consiste esse

¹⁸ ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Manual de Direito Internacional**. 13^a ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 430.

¹⁹ Geralmente, nota-se a figura de uma comissão de conciliação, com número ímpar de membros, normalmente composta por representantes das partes em conflito e/ou por pessoas naturais.

método em contatos preliminares entre os sujeitos de Direito Internacional, com escopo de identificar e de estabelecer, precisamente, os temas controversos do relacionamento, preparando os envolvidos para uma futura negociação. A existência das consultas e dos bons ofícios reafirmam a ideia de que o art. 33 da Carta é tão somente exemplificativo, e não taxativo. Nesse sentido, convém apontar que a Carta da Organização dos Estados Americanos, além de prever a figura dos bons ofícios (art. 25), autoriza os mecanismos “especialmente combinados, em qualquer momento, pelas partes” (art. 26).

Afora os métodos diplomáticos e políticos, registram-se os jurisdicionais, em que estão inclusos a arbitragem e a solução judicial. Sobre a diferenciação dos métodos, cita-se lição de Sidney Guerra:

Os meios jurisdicionais no plano internacional comportam a solução judicial e a arbitral, que se distinguem no seu aspecto formal. O tribunal arbitral é constituído pelas partes litigantes para resolver o litígio e desaparece com ele, enquanto o tribunal judiciário é anterior ao litígio e subsiste à sua solução, bem como os seus componentes não são escolhidos pelas partes litigantes.

A solução judiciária, ao contrário da solução arbitral, que conta com dois milênios de história, é um fenômeno recente na sociedade internacional. A instituição pioneira foi a Corte de Justiça Centro-Americana, instituída em 20 de dezembro de 1907, entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala e Honduras, tendo durado 10 anos.

A Corte Internacional de Justiça de Haia é o mais importante tribunal internacional.²⁰

Além de os métodos jurisdicionais (e semi-judiciais para aqueles que excetam a arbitragem) se assentarem no Direito, eles diferenciam-se da arbitragem, da mediação e dos bons ofícios pelo fato de que a decisão exarada pela corte ou pelo painel arbitral é vinculante, exigindo o cumprimento e sujeitando a parte recalcitrante às sanções jurídicas e à responsabilidade internacional. Em alguns foros internacionais, tal como a Organização Mundial do Comércio, o não cumprimento de um laudo arbitral proferido pode inclusive legitimar a retaliação da outra parte. Nesse sentido, posto que a coerção ainda

²⁰ GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 4^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 342.

seja considerada o “calcanhar de Aquiles” do Direito das Gentes, a figura das cortes internacionais e a maior importância da arbitragem no cenário hodierno atuam como atenuantes dessa problemática.

Fracassados os meios diplomáticos ou políticos e jurisdicionais, os envolvidos podem lançar mão dos chamados meios coercitivos, que são: a retorsão, a represália, o embargo, o bloqueio, o boicote, o rompimento das relações diplomáticas e as operações militares. A retorsão é a reação do sujeito ofendido equivalente à ameaça ou ao ato sofrido. As represálias, por sua vez, são ações ilícitas de um sujeito contra outro que violou seus direitos. O embargo é o sequestro de navios e de cargas, em tempos de paz, que se encontram em águas e em portos de determinado Estado. O bloqueio é o uso de forças armadas para impedir que determinado sujeito de Direito Internacional Público mantenha relações comerciais com terceiros. O boicote é a interrupção das relações com outro Estado, geralmente no âmbito econômico-comercial.

A gravidade da contenda pode também resultar no rompimento das relações diplomáticas (fim do direito de legação), levando à retirada recíproca dos diplomatas acreditados nos Estados. O art. 41 da Carta da ONU permite, inclusive, a “interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie”. Por fim, frustrados esses meios, está prevista a intervenção militar, lembrando que, para tanto, é necessária a atuação de organizações internacionais legitimadas, com especial destaque à figura do Conselho de Segurança da ONU (Artigos 42 e 43.1).

A ação do Conselho de Segurança deve seguir os ditames da Carta de São Francisco, especialmente aqueles previstos no Capítulo VII. Saliente-se que a utilização de meios coercitivos tem perdido prestígio no cenário internacional, e, mesmo quando se faz necessário o seu uso, tal situação fundamenta-se justamente para que eventual conflito não perturbe a paz e a segurança internacionais, devendo ceder tão logo se perceba que não é mais o único meio viável de solucionar o impasse. Dessa forma, repisa-se novamente: o atual

estágio do Direito das Gentes entende a guerra como verdadeiro ilícito internacional.

4. Limitações Político-Jurídicas da resposta internacional a conflitos no Sistema ONU

A gravidade do conflito de Ruanda conduziu, em 1993, ao estabelecimento da United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR), que levou à presença, ainda que atenuada, das Nações Unidas no país. Com o agravamento da contenda, o Ministro das Relações Exteriores da Bélgica fez um pedido ao Conselho de Segurança da ONU para que o mandato da UNAMIR fosse modificado, permitindo uma maior intervenção de soldados na região, no intuito de impedir os terríveis atos que lá estavam ocorrendo; todavia, ao invés de ter sido ampliada a missão, ocorreu justamente o contrário, haja vista que foi emitida uma ordem do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas, determinando a permanência de apenas um pequeno contingente, redução essa estabelecida pela Resolução 912 do Conselho de Segurança da ONU. A possibilidade de uso do Capítulo VII também entrou em pauta, sendo inicialmente rechaçada pela Inglaterra, pela França e pelos Estados Unidos:

A crise na intervenção ocorrida na Somália era o que embasa esses países a não aplicar sua estrutura em ações coercitivas desse tipo. Os Estados Unidos eram os principais partidários da não-intervenção, já que no caso somali, como dito, a morte de seus soldados trouxe apreensões na opinião pública e no governo [...]. O principal ponto de sustentação era não dar o nome de genocídio à crise em Ruanda, do contrário os países deveriam agir com base na Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio de 1948.²¹

O atraso na implantação da UNAMIR II e a pressão sofrida pela opinião pública fizeram com que a França alterasse sua posição e requisitasse às Nações

²¹ RIBEIRO, Mikelli Marzzini Lucas Alves. Intervenções Humanitárias na Sociedade Internacional: da Gênese à Institucionalização. **Revista de Relações Internacionais da UFGD**. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/viewFile/2409/1528>>. Acesso em: 14.05.2017. p. 402.

Unidas autorização para intervenção com base no Capítulo VII da Carta, com o escopo de amenizar o sofrimento humano na região. Ato contínuo, por força da Resolução nº 929, a ONU autorizou o pleito, estabelecendo uma operação multinacional temporária sob o comando francês²², conduzida pelo general Jean-Claude Lafourcade:

A Resolução 929 deu à França o mandato para uma intervenção humanitária sob os auspícios do Capítulo VII da Carta da ONU e sob o comando do general Jean-Claude Lafourcade. Os soldados franceses da “Operação Turquoise”, baseados na República Centro Africana, se deslocaram rapidamente para o noroeste ruandês, começando pela cidade de Gisenyi onde os representantes do “governo provisório” Hutu haviam se refugiado na investida da RPF. Assim que atravessaram a fronteira ruandesa, as tropas francesas foram saudadas pela interehamwe e dos demais grupos Hutus que haviam fugido para Gisenyi. A ideia dos franceses era, a partir de Gisenyi, retomar Ruhengeri, restabelecer o governo interino Hutu “amigo” e preparar uma contraofensiva que empurraria os rebeldes para o leste (e, futuramente, de volta para Uganda).²³

As razões políticas para a alteração do entendimento francês fundamentavam-se no fato de que a ascensão de tropas ligadas à Uganda, país de “esfera inglesa”, levava ao temor de perda de influência na região, demandando a demonstração de força. Nota-se, portanto, que o fato que impediu uma intervenção forte da ONU e que, posteriormente, permitiu o ingresso francês no território de Ruanda foram os interesses dos Estados soberanos envolvidos. Da mesma maneira, a falta de uma ação mais efetiva da comunidade internacional no início do conflito, apesar das notícias das atrocidades cometidas em Ruanda e da crescente pressão da sociedade civil dos

²² Veja-se o seguinte trecho da Resolução nº 929 da ONU de 1994: “Noting the offer by Member States to cooperate with the Secretary-General towards the fulfilment of the objectives of the United Nations in Rwanda (S/1994/734), and stressing the strictly humanitarian character of this operation which shall be conducted in an impartial and neutral fashion, and shall not constitute an interposition force between the parties (...) Deeply concerned by the constitution of systematic and widespread killings of civilian population in Rwanda”.

²³ PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO. **A Intervenção Humanitária em Ruanda**. Pesquisa acadêmica publicada no sítio eletrônico da PUC-Rio. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/4735/4735_5.PDF>. Acesso em: 14.05.2017. p. 87-88.

países, permitiu o seu recrudescimento e o seu descontrole, causando inúmeras perdas humanas.

Sendo assim, a ONU não deve ser culpada única e exclusivamente pela suposta “omissão” de ajuda, tendo em vista que, composta por Estados, não pode ser maior que a “soma de suas partes”. Afinal, sua estrutura funcional não tem por objetivo suplantar os princípios da soberania e da não-intervenção, mas sim assegurar a paz e a segurança internacionais, o que depende dos interesses e do intuito político dos países envolvidos no reconhecimento da gravidade da contenda e no processo decisório da organização internacional. Ainda que sejam necessárias melhorias na sua atuação, o que poderia ser atingido, entre outros pontos, por meio de uma reforma institucional, não parece prevalecer a tese de que a organização internacional não tem um papel de primordial importância no cenário internacional, já que seus mecanismos asseguram direitos e deveres efetivos.

Além do genocídio em Ruanda, a guerra civil na Síria demonstra a forte atuação política dos Estados na ONU, atuação essa que, fundada em interesses político-econômicos, pode servir como uma das principais fontes de limitação à atuação legítima da comunidade internacional e da ONU, o que, por sua vez, pode permitir a procrastinação do conflito e de sua resolução.

De fato, o conflito na Síria é extremamente complexo e envolve diversos atores internacionais e interesses políticos. O presidente sírio Bashar al-Assad, alauíta, teme sair do poder e ser morto, juntamente com a minoria que representa, pela maioria sunita e por outros grupos armados, motivo pelo qual implementa tantos esforços em destruir os grupos rebeldes. Ao mesmo tempo, de um lado, os Estados Unidos e alguns aliados, opositores do regime de Assad, apoiam grupos rebeldes moderados, e, de outro, a Rússia apoia Assad, servindo como um aliado importante no conflito, especialmente por causa de seu interesse na base naval de Tartus, sua única saída para um mar quente, obsessão antiga do país que remete ao século XIX. Há, ainda, outros países no

tabuleiro, como o Irã, que apoia o governo Assad, a Arábia Saudita, que apoia rebeldes sunitas, e a Turquia, que apoia grupos rebeldes.²⁴

Para piorar a situação, o grupo terrorista autodenominado Estado Islâmico, assim como alguns grupos rebeldes, possui forte controle de parte do território sírio, diminuindo a capacidade do governo de administrar seu próprio país. Diferentemente dos grupos armados, comete atos terroristas e enfrenta tanto o governo quanto os rebeldes, motivo pelo qual praticamente todos os países envolvidos buscam sua extinção, tendo sido, inclusive, formada uma coalizão anti-Estado Islâmico, liderada pelos Estados Unidos e formada também por Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Holanda, Reino Unido e diversos países árabes.²⁵ Apesar dos diversos ataques militares, devem ser pensadas medidas a longo prazo para evitar o surgimento de novos grupos terroristas ou o fortalecimento daqueles já existentes, medidas que atinjam as raízes da questão, já que o terrorismo surge, muitas vezes, da pobreza, da desigualdade social, da exclusão política e de abusos de direitos humanos.

Sobre as questões políticas do conflito e possibilidade de solução, explica James Fearon:

Most international proposals for ending the Syrian war imagine a negotiated settlement in which the main parties to the conflict agree to share power by having representatives from all sides in high-level offices, at least until elections can be held (and which would probably need to be highly engineered to ensure congruence between the political and military balances). Power sharing is preferred to pushing for and helping one side to militarily crush the other, both on humanitarian or moral grounds, and due to practical concerns about feasibility and long-run stability [...]. Although the regime appears to have the upper hand at the moment, it will likely face manpower constraints even if the conflict drags on at a lower level (which is

²⁴ Quem luta contra quem na guerra da Síria. **BBC Brasil**. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151002_siria_xadrez_fd. Acesso em: 19.06.2017.

²⁵ *Idem*.

almost inevitable, since it is impossible to sustain such an intense war indefinitely).²⁶

No que concerne às influências de determinados atores internacionais no conflito, o caso que chama mais atenção é o da Rússia. Conforme já citado anteriormente, ainda que negado pelo governo do país, foi realizado, na Síria, o uso de armas químicas, que resultou em um ataque estadunidense a uma base aérea desse país. A gravidade da situação, tendo em vista a existência da Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenagem e Utilização de Armas Químicas e sua Destruição (1997), ratificada por 192 países, inclusive pela Síria, em 2013, conduziu a uma discussão, na ONU, que tinha por objetivo votar uma resolução para promover uma investigação sobre o ataque no país, condenando-o e pressionando o governo a colaborar com as investigações.

Ocorre que, utilizando-se de sua posição de membro permanente do Conselho de Segurança, a Rússia rechaçou o projeto, valendo-se do direito de veto pela oitava vez para apoiar o governo sírio.²⁷ Politicamente, como se sabe, a Rússia é aliada do governo de Bashar al-Assad, o que indica que sua atuação no seio da ONU pode ter envolvido interesses específicos na região. Sobre esse tópico, argumenta Eric Hobsbawm:

O papel dos organismos internacionais existentes, sobretudo a Organização das Nações Unidas, tem de ser repensado. Embora esteja sempre presente e normalmente se recorra a ela, sua atuação na resolução de disputas não é clara. Sua estratégia e sua operação estão sempre à mercê das instabilidades da política de poder. A ausência de um intermediário internacional considerado genuinamente neutro e capaz de agir sem a autorização prévia do Conselho de Segurança

²⁶ FEARON, James D. Syria's Civil War. **POMEPS Briefings**, v. 22, p. 13-18, dez. 2013. p. 13.

²⁷ SENGUPTA, Somini. Russia vetoes U.N. Resolution condemning Syria chemical attack. **The New York Times**, New York, April 12, 2017. Disponível em: https://www.nytimes.com/2017/04/12/world/middleeast/united-nations-resolution-syria-russia-united-states.html?_r=0. Acesso em: 06.06.2017.

constitui a carência mais óbvia do sistema de solução de controvérsias.²⁸

O próprio ato unilateral de agressão ao território sírio efetuado pelos Estados Unidos da América aponta para a dificuldade da ONU de lidar com o assunto. Afinal, ao não impedir atos de uso da força, recebe críticas no sentido de que não possui a estrutura necessária para evitar ameaças à paz e à segurança internacionais. Vale retomar, novamente, a questão da proibição do uso da força, nos dizeres de Pedro Muniz Pinto Sloboda:

A regra geral de proibição do uso da força no Direito Internacional Contemporâneo é fruto de uma evolução histórica, que teve sua égide na América Latina, no início do século XX, com a Doutrina Drago. Atualmente, consiste não apenas em norma convencional, prevista na Carta da ONU, mas também consuetudinária. [...] Além de emanar de duas fontes de direito internacional, a norma que proíbe, enquanto regra, o uso da força nas relações internacionais possui hierarquia superior, porque constitui norma de *jus cogens*, conforme reconhecido pela Corte Internacional de Justiça no Caso Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua. Uma violação dessa norma é considerada um crime de agressão, nos termos definidos na resolução 3.314 da Assembleia Geral da ONU, de 1974.²⁹

Mesmo com toda a natureza jurídica da ilicitude de uso da força e com a previsão de penalidades internacionais, não se pode esquecer que os Estados Unidos também detêm assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e, portanto, possuem poder de veto. Repisa-se, novamente, que, ainda que a estrutura da ONU passe por melhorias, suas atuais limitações e sua dificuldade de atuação em determinados casos, tendo em vista os interesses políticos dos Estados soberanos, não retira sua importância na manutenção da paz e da segurança internacionais. O próprio aprimoramento da ilicitude da guerra deu-

²⁸ HOBBSAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 33.

²⁹ SLOBODA, Pedro Muniz Pinto. **O Combate ao Estado Islâmico e o Uso da Força no Direito Internacional Contemporâneo**. Artigo publicado no XXIV Encontro Nacional do Conpedi – UFS. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/25964754/sloboda---o-combate-ao-estado-islamico-e-o-uso-da-forca-no-direito-internacional>>. Acesso em: 14.05.2017. p. 413.

se pela atuação da organização internacional, que, ademais, promoveu uma extensa área jurídica de proteção aos direitos humanos, propiciando os contornos do chamado Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Referido ramo jurídico, extremamente influenciado pela atuação da ONU, traz uma série de melhorias ao tratamento da matéria no mundo, gerando: relativa uniformização dos sistemas políticos dos países; crescente convergência internacional ao redor da ideia de que os Direitos Humanos consistem em verdadeiros “padrões jurídicos mínimos a serem seguidos”; e uma reaproximação entre Direito e Moral, com o reforço de que os Direitos Humanos são direitos naturais dos homens, não legitimando a positivação de normas que os violem.

Ainda que as limitações político-jurídicas da resposta internacional aos conflitos no sistema ONU estejam vinculadas, principalmente, aos interesses políticos dos Estados envolvidos, à falta de reforma institucional e a alguns dispositivos de sua Carta, não se pode dizer que a organização internacional fracassa completamente em seus objetivos. Em verdade, a ONU foi criada com o intuito de solucionar conflitos interestatais intencionais, e não todos os tipos de conflito existentes, como a maior parte dos atuais, intraestatais, porém globalizados.

Como cediço, a consolidação das normas é um ato lento, que depende de um amadurecimento das estipulações. O sucesso da ONU frente à Liga das Nações é indubitável, e a consolidação do regime de Direito Humanos demonstra que se está caminhando corretamente. Os mecanismos dos Capítulos VI e, principalmente, VII da Carta das Nações Unidas ainda dependem de interesse político, mas também vêm ganhando destaque, ainda que seja pela força da crítica internacional, que exige cada vez mais uma resposta internacional imparcial. A própria responsabilidade de proteger consolida-se via atuação da ONU, conduzindo a um maior consenso sobre a matéria:

International law relating to the use of force to prevent atrocity crimes is still evolving. Even so, the R2P doctrine reflects a growing international consensus on several issues: (1) sovereignty entails the inherent responsibility to protect populations from mass atrocity crimes, the prohibition of which is fundamental to the international

system; (2) the protection of populations from mass atrocities is primarily the responsibility of the state; (3) when a state is unable to prevent atrocity crimes from occurring, the international community should encourage and help that state to meet its sovereign obligations; (4) when a state manifestly fails to protect its population, the international community should first attempt to protect populations through peaceful means; and (5) once peaceful measures have been exhausted, the international community has the right to use force to bring an end to mass atrocities.³⁰

Embora haja consenso no âmbito diplomático, especialmente dos países desenvolvidos, a responsabilidade de proteger ainda gera diversos debates e problematiza algumas questões, tendo em vista suas limitações e problemas decorrentes de aplicações do conceito. Conforme ensina Alex Bellamy:

Through RtoP, international society has come to view emerging crises through the prisms of atrocity prevention and response – focusing increasingly on what the world can do to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. Inevitably, however, as the principle has come into widespread diplomatic use it has aroused controversy and debate, not least in relation to the use of military force (as in the case of Libya) and the use of veto to block decisive action through the UN Security Council (as in the case of Syria).³¹

Sobre as controvérsias do conceito de responsabilidade de proteger e o surgimento da responsabilidade ao proteger, afirma Carlos Chagas Vianna Braga:

A aprovação do conceito da Responsabilidade de Proteger (R2P), durante a Cúpula Mundial das Nações Unidas de 2005 (ONU, 2005), por 191 de seus países-membros, é considerada uma das medidas mais promissoras na implementação de uma nova norma que permita obter o almejado consenso. Contudo, a recente percepção do (ab)uso da R2P

³⁰ ULBRICK, J. Trevor; WILLIAMS, Paul R.; WORBOYS, Jonathan. Preventing Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect and the Syria Crisis. **Case Western Reserve Journal of International Law**, v. 45, 2012. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2174768>. Acesso em: 14.05.2017. p. 502.

³¹ BELLAMY, Alex J. The three pillars of the responsibility to protect. **Pensamiento Proprio**, v. 20, n. 41, p. 35-64, jan.-jun. 2015. p. 35.

no caso da Líbia acabou se tornando um importante revés. Por um lado, desde o início da intervenção, seu viés político – “*mudança de regime*” – ficou evidente. Por outro lado, não ficou muito claro se os objetivos relativos à proteção da população foram alcançados de fato ou se a situação humanitária ficou ainda pior do que já estava.

Em consequência, muitos países, em particular os do chamado Sul Global, consideraram que a aplicação da R2P na Líbia acabou manipulada por interesses geopolíticos e não cumpriu os ideais humanitários de proteger civis.³²

Sendo assim, mesmo tópicos da política internacional que podem aparentar consenso devem ser constantemente estudados e debatidos, de maneira a propiciar novas visões acerca do tema de segurança e maior inclusão de outros atores internacionais para além daqueles tradicionais, as grandes potências. Conforme defende Oliver Stuenkel, “independente de ser um sucesso ou um fracasso, a decisão do Brasil de propor o conceito da Responsabilidade ao Proteger (RwP) é um marco no processo da multipolarização”³³, na medida em que demonstra a vontade dos países em desenvolvimento de ocuparem maior espaço no sistema internacional, o que, conseqüentemente, desestabiliza-o e promove modificações na balança de poder.

5. Conclusão

Em meio ao intenso debate sobre conflito e segurança internacionais, o artigo buscou estudar o tema a partir de dois casos que demonstram a passagem de uma situação étnica ou cultural complexa em uma situação violenta entre os diversos grupos sociais. Todo (ou quase todo) conflito é socialmente construído, motivo pelo qual é importante conhecer suas causas estruturais, políticas, socioeconômicas e culturais. Nesse sentido, espera ter-se demonstrado como, *v.g.*, o genocídio de Ruanda e a guerra civil na Síria foram construídos a partir

³² BRAGA, Carlos Chagas Vianna. A manutenção da paz, a R2P / RwP e a questão do uso da força. *In*: HAMANN, Eduarda P. (Org.); MUGGAH, Robert (Org.). **A implementação da responsabilidade de proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013. p. 33-34.

³³ STUENKEL, Oliver. O Brasil como articulador de normas: a Responsabilidade ao Proteger. *In*: HAMANN, Eduarda P. (Org.); MUGGAH, Robert (Org.). *Op. cit.*, p. 62.

de um uso seletivo da histórica étnica, de uma narrativa baseada em fatos seletivos, na mobilização de grupos e na “demonização do outro”.

Após a análise dos conflitos nos dois países e de suas origens, deu-se foco na seara jurídica, com uma abordagem dos mecanismos de atuação da ONU e com a apresentação dos meios de solução de conflitos e das disposições dos Capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas. Observou-se que a sociedade internacional opta pela utilização dos meios pacíficos, de forma que a guerra, hodiernamente, é entendida como ilícito internacional, posto que o Conselho de Segurança da ONU se possa utilizar de violência, caso o objetivo último desta seja a manutenção da paz.

Por fim, fez-se uma investigação, tendo como base os dois casos abordados, mas indo além destes, das limitações político-jurídicas da resposta internacional aos conflitos no sistema ONU, com o objetivo de se identificar possíveis obstáculos do sistema internacional no estabelecimento da paz e da segurança internacionais no mundo hodierno. Nesse contexto, foram consideradas como principais limitações os interesses políticos dos Estados envolvidos nos conflitos, que, por vezes, se sobrepõem à busca do fim da contenda e geram maior instabilidade; a existência de normas e de regramentos que não favorecem a devida resolução das questões, seja pela maneira em que, muitas vezes, são aplicados, como no caso da responsabilidade de proteger, seja por seu caráter excludente e definitivo, como no caso do poder de veto dos membros efetivos do Conselho de Segurança; e a falta de reforma institucional da ONU, criada para tratar de conflitos interestatais e não intraestatais.

Referências

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Manual de Direito Internacional**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

AGRAWAL, Abhishek. **Role of UN in Maintenance of International Peace & Security**. *Paper* publicado na biblioteca virtual SSRN. Disponível em:

<https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1948054>. Acesso em: 27.04.2017.

AGUILAR, Sergio L. C.; FURTADO, Gabriela; RODER, Henrique. A guerra civil síria, o Oriente Médio e o sistema internacional. **Série Conflitos Internacionais**, v. 1, n. 6, dez. 2014.

BAINES, Erin K. Body politics and the Rwandan crisis. **Third World Quarterly**, v. 24, n. 3, p. 479-493, June 2003.

BELLAMY, Alex J. The three pillars of the responsibility to protect. **Pensamiento Proprio**, v. 20, n. 41, p. 35-64, Jan.-Jun. 2015.

BLIZZARD, Sarah Marie. **Women's roles in the 1994 Rwanda genocide and the empowerment of women in the aftermath**. 2006. 86 p. Thesis (Master of Science in International Affairs) – Ivan Allen College of Liberal Arts, Georgia Institute of Technology, Atlanta/GA.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. A manutenção da paz, a R2P / RWP e a questão do uso da força. *In*: HAMANN, Eduarda P. (Org.); MUGGAH, Robert (Org.). **A implementação da responsabilidade de proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013.

BREGALDA, Gustavo. **Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FEARON, James D. Syria's Civil War. **POMEPS Briefings**, v. 22, p. 13-18, dez. 2013.

GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

HINTJENS, Helen M. Explaining the 1994 genocide in Rwanda. **The Journal of Modern African Studies**, v. 37, n. 2, p. 241-286, 1999.

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MARTINS, Hugo Lázaro Marques. **O Conselho de Segurança nas Nações Unidas e a sua contribuição para a manutenção da segurança internacional: uma breve reflexão sobre sua estrutura organizacional e atuação na manutenção da paz**. Artigo publicado na plataforma eletrônica

publicadireito. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9084df79b057a0c7>>. Acesso em: 27.04.2017.

MENDONÇA, Marina Gusmão de. O genocídio em Ruanda e a inércia da comunidade internacional. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 2, n. 2, p. 300-328, maio-agosto 2013.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Quatro anos de guerra na República Árabe Síria: sob o domínio do medo e do fracasso da diplomacia. **Cadernos de Política Exterior**, v. 1, n. 2, p. 9-22, out. 2015.

PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO. **A Intervenção Humanitária em Ruanda**. Pesquisa acadêmica publicada no sítio eletrônico da PUC-Rio. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/4735/4735_5.PDF>. Acesso em: 14.05.2017.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 15ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

RIBEIRO, Mikelli Marzzini Lucas Alves. Intervenções Humanitárias na Sociedade Internacional: da Gênese à Institucionalização. **Revista de Relações Internacionais da UFGD**. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/viewFile/2409/1528>>. Acesso em: 14.05.2017.

SENGUPTA, Somini. Russia vetoes U.N. Resolution condemning Syria chemical attack. **The New York Times**, New York, April 12, 2017. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/04/12/world/middleeast/united-nations-resolution-syria-russia-united-states.html?_r=0>. Acesso em: 06.06.2017.

SLOBODA, Pedro Muniz Pinto. **O Combate ao Estado Islâmico e o Uso da Força no Direito Internacional Contemporâneo**. Artigo publicado no XXIV Encontro Nacional do Conpedi – UFS. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/25964754/sloboda---o-combate-ao-estado-islamico-e-o-uso-da-forca-no-direito-internacional>>. Acesso em: 14.05.2017.

STUENKEL, Oliver. O Brasil como articulador de normas: a Responsabilidade ao Proteger. *In*: HAMANN, Eduarda P. (Org.); MUGGAH, Robert (Org.). **A implementação da responsabilidade de proteger**: novos rumos para a paz e a segurança internacional? Brasília: Instituto Igarapé, 2013.

ULBRICK, J. Trevor; WILLIAMS, Paul R.; WORBOYS, Jonathan. Preventing Mass Atrocity Crimes: the Responsibility to Protect and the Syria Crisis. **Case Western Reserve Journal of International Law**, v. 45, 2012. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2174768>. Acesso em: 14.05.2017.