

Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

**A Responsabilidade de Proteger e a
Possibilidade de Uso da Força sem a Autorização
do Conselho de Segurança**

Joana Pereira da Graça de Sá Alcântara

Mestrado em Ciências Jurídicas Internacionais

Maio 2011

Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

**A Responsabilidade de Proteger e a
Possibilidade de Uso da Força sem a Autorização
do Conselho de Segurança**

Joana Pereira da Graça de Sá Alcântara

Mestrado em Ciências Jurídicas Internacionais

Dissertação orientada pelo Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia

Maio 2011

*Aos meus pais que sempre acreditaram,
e ao Hugo que me deu a força para começar e
o ânimo para recomeçar.*

Agradecimentos

Ao Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia pela orientação e disponibilidade.
Ao Professor Doutor Armando Marques Guedes pelo apoio e sábios conselhos.
Ao Professor Doutor Francisco Pereira Coutinho pelo alerta que me fez à extensão do meu título inicial e por me ter despertado o interesse pelo actual tema da presente dissertação.

“Não há um caminho para a Paz...A Paz é o caminho.”
Mahatma Gandhi

Esclarecimentos prévios à leitura

As citações de obras bibliográficas são organizadas sempre da seguinte forma: autor, primeiras palavras do título (nos casos de títulos semelhantes nas primeiras palavras, escreve-se o título até à primeira palavra que difere), páginas ou notas (sendo que na primeira citação indicar-se-ão todos os elementos identificadores da obra (título completo, número, ano e local da edição e mais, se houver).

Os títulos das obras foram mantidos na língua das obras consultadas, porém, as citações foram traduzidas pela autora para português, sendo esta tradução da sua inteira responsabilidade, mantendo-se na língua original as expressões que algo perderiam com a tradução.

Os textos em anexo encontram-se na língua oficial consultada – o inglês – à exceção do Anexo I que se encontra em português.

Por opção da autora, o texto não foi escrito nos termos do novo Acordo Ortográfico.

Índice

1.	Introdução.....	1
2.	Principais casos internacionais de violação dos direitos humanos.....	3
2.1.	Somália 1992-93.....	3
2.2.	Bósnia 1992.....	5
2.3.	Ruanda 1994.....	6
2.4.	Kosovo 1999.....	7
3.	A construção jurídico-internacional da Responsabilidade de Proteger.....	10
3.1.	Antecedentes históricos.....	10
3.2.	Nascimento de um novo conceito.....	11
3.2.1.	Âmbito.....	13
3.2.2.	Adopção do conceito no seio das ONU.....	16
3.2.3.	Desenvolvimentos.....	17
4.	Comparação com o anterior conceito de Direito de Intervir.....	20
5.	Exemplos práticos do sucesso ou insucesso da aplicação da Responsabilidade de Proteger.....	22
5.1.	Um caso de falhanço: Somália (2006-2009).....	22
5.2.	Contributos para o debate: Geórgia e Myanmar (2008).....	22
5.3.	Um caso de sucesso: Quénia (2007).....	23
5.4.	O caso do Sudão (Darfur, 2003-2011).....	24
5.5.	O caso da Líbia (2011...).....	24
6.	Questões.....	27
6.1.	Responsabilidade de proteger limitada a quatro tipos de crimes.....	27
6.2.	Conceitos demasiado amplos.....	28
6.3.	Desadequação da CNU.....	29
6.4.	Interpretação do art. 2º nº4 da CNU.....	30
6.5.	Poder de veto dos membros permanentes do CS.....	31
6.6.	Órgão competente.....	32
6.7.	Como prevenir?.....	33
6.8.	Questão do uso preventivo da força: legalidade?.....	35
7.	Problemas.....	37
8.	Natureza Jurídica da Responsabilidade de Proteger.....	38
9.	Alternativas caso o CS nada decida em tempo útil ou recuse uma intervenção.....	40
9.1.	Resolução Unidos para a Paz.....	40
9.2.	Organizações regionais e sub-regionais.....	42
9.3.	Proposta de Teresa Leal Coelho: reunião de sete pressupostos.....	43
9.4.	“Código de mitigação”.....	45

9.5.	Proposta do Governo de Tony Blair.....	45
9.6.	Interpretação criativa do art. 51º da CNU	46
9.7.	Encarar resoluções anteriores do CS como autorizações implícitas do uso da força 47	
9.8.	Agir na reunião de pelo menos seis circunstâncias de facto	48
10.	Conclusões.....	51
10.1.	A Responsabilidade de Proteger.....	51
10.2.	Opinião pública e <i>media</i>	52
10.3.	As alternativas à autorização do CS.....	53
10.4.	Sobre um novo direito costumeiro emergente	54
10.5.	O futuro da Responsabilidade de Proteger	54
11.	Bibliografia.....	56
12.	Anexos	60

Siglas e Abreviaturas

ADM – Armas de destruição maciça

AG – Assembleia Geral das Nações Unidas

CIISE – Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania do Estado

CNU – Carta das Nações Unidas

CS – Conselho de Segurança das Nações Unidas

EM – Estados Membros das Nações Unidas

NU – Nações Unidas

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

P-5 – os cinco Membros Permanentes do Conselho de Segurança

SDN – Sociedade das Nações

TIJ – Tribunal Internacional de Justiça

TPI – Tribunal Penal Internacional

UA – União Africana

EU – União Europeia

1. Introdução

Tema já desde há muito debatido é o dos limites da intervenção tanto de organizações de cariz internacional como de Estados na esfera de outras Nações. A soberania da Nação é um princípio tão antigo quanto o nascimento do próprio Estado enquanto agente autónomo, independente e auto-organizado (principalmente após a criação da SDN).

A globalização, o encurtar das distâncias, os *media*, a internet, ou a própria União Europeia parecem porém colocar o Estado num plano inferior. Somos cidadãos de um Estado, mas não podemos esquecer que esse Estado está inserido numa comunidade de outros Estados com os quais terá inevitavelmente de se relacionar. E é neste campo das relações não só entre Estados, mas entre os sujeitos de Direito Internacional que existem ainda grandes espaços vazios em termos de regulamentação. Se existem numerosos Tratados e Convenções que regulam as relações entre os referidos sujeitos, também é um facto que nem todos os Estados ratificam ou aderem a todos eles (e mesmo ratificando, por vezes não os cumprem), ficando sempre a comunidade internacional limitada na sua possibilidade de acção em determinadas circunstâncias, normalmente gravosas e que não poucas vezes violam os direitos humanos.

É nestes casos que é pertinente a interrogação sobre qual o valor mais elevado: a soberania nacional, o direito de qualquer Estado de se governar e manter o seu espaço livre de interferências estrangeiras, recorrendo ao uso da força, se assim tiver de ser; ou se, por outro lado, a afirmação de direitos humanos universais já de consagração e reconhecimento antigos, legítima em certos casos (quais?) a ingerência dos sujeitos de Direito Internacional no que é da pertinência de cada Nação, também aqui, recorrendo à força das armas quando tal ingerência seja dificultada ou impedida pelo Estado em questão.

A CNU consagra três importantes princípios que estão directamente relacionados com estas questões: a igualdade soberana entre os Estados (art.1º), a proibição do uso da força (art.2º nº4) e a não ingerência (art.2º nº 7). Resta-nos perceber e concretizar os limites desses princípios, perceber se eles são intocáveis e, se não, quando admitem excepções.

Ao longo desta dissertação, pretendo abordar a forma como os direitos humanos têm recebido protecção internacional, bem como até que ponto se deve tolerar a intervenção alheia em países em conflito, como forma de assegurar que os direitos fundamentais serão respeitados e que as populações terão o mínimo de dignidade na sua sobrevivência.

Haverá uma responsabilidade de proteger? Ou tal responsabilidade poderá ser dúbia, permitindo intervenções ilegítimas e com interesses subvertidos, escondidos por detrás de um escudo de protecção humanitária?

Quais os contornos deste recente conceito e quais os limites da sua invocação?

A comunidade internacional tem falhado sistematicamente na protecção das populações em risco e na reconstrução rápida e eficaz da paz. Deverá a ONU sofrer uma reforma na forma como se organiza e na resposta dos seus órgãos às necessidades

apresentadas pelos vários agentes internacionais? Estarão as estruturas desta organização desactualizadas face ao Mundo que temos hoje? Precisar-se-á a Carta das NU de uma revisão?

Novos desafios terão de ser superados. “Desbloquear o processo de análise e decisão, criando mecanismos de resposta eficazes. Também evidente ficou a necessidade de definir normas de intervenção militar claras para as missões de manutenção de paz da ONU, e garantir uma maior coordenação entre a ONU e as organizações regionais”¹

Por outro lado, parece não fazer sentido que, por falta de acordo dos membros permanentes do CS ou pelo exercício do direito de veto por parte de um deles, o CS se veja impedido de tomar uma atitude em situações de grave violação dos direitos humanos, não podendo consequentemente nenhum outro Estado agir militarmente pois, ao fazê-lo, viola a CNU. E enquanto ninguém pode agir, vidas vão sendo roubadas, populações devastadas, e a paz cede à força das armas e do poder.

Estas são algumas das questões que abordarei, estando consciente de que, não podendo mudar o mundo nem a sua organização, posso ao menos tentar dar o meu contributo.

¹ Filipe Santos Fernandes da Costa, “Regular a globalização: a reforma do sistema internacional para a promoção do desenvolvimento”, Tese de Mestrado, Outubro 2004, disponível em <http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/688/1/Tese-Filipe%20Santos%20Fernandes%20da%20Costa.pdf>, consultado em 22/01/2011, pp.26 e 27

2. Principais casos internacionais de violação dos direitos humanos

Os quatro casos a seguir apresentados foram da maior importância para a questão abordada. Foi a partir deles que se começou a repensar o sistema internacional de ajuda humanitária e se concluiu que as coisas não poderiam estar a correr bem. De uma forma ou de outra, nestas quatro situações, a comunidade internacional não deu a resposta que seria de esperar. Falta de meios, falta de decisões, falta de organização foram alguns dos erros cometidos, enquanto a maior preocupação deveria ter sido sobre a forma como mais rápida e eficazmente se conseguiria restaurar a paz e o respeito pelos direitos fundamentais.

2.1. Somália 1992-93

O território da Somália foi colonizado por dois Estados, o que desde logo dificultou a identificação do seu povo com uma mesma identidade. A população organiza-se em seis principais clãs que por sua vez se desdobram em centenas de sub-clãs.

Mas o grave conflito que para o caso importa foi o que se iniciou em 1988, quando vários clãs se opuseram, gerando uma guerra civil baseada em divergências culturais, políticas e económicas. Os clãs do Sul detinham o poder político e os do Norte sentiam-se cada vez mais marginalizados

A revolta nasce em 1988, no Norte, tendo rapidamente deposto o governante Siad Barre e tomado a capital, Mogadíscio. Agora o problema era qual dos clãs iria para o comando.

Milhares de pessoas foram mortas, mas a comunidade internacional não interveio. Em Djibouti, Estado vizinho, fizeram-se negociações que resultaram na nomeação de um novo Presidente. Porém as oposições não se fizeram esperar, continuando as revoltas, as mortes e a destruição. AS NU já tinham por esta altura evacuado todo o seu pessoal do terreno, sendo que apenas algumas ONGs se mantiveram firmes no propósito de auxiliar os civis.

Já em 1991, o Djibouti procura uma solução pacífica através do acordo entre as várias facções em confronto, mas, como seria de esperar, o acordo não foi cumprido.

Só em 1992 o CS decide agir, e aprova a Resolução 733 (1991) –a pedido da própria Somália - determinando o embargo de armas e material militar à Somália. A partir daqui inicia-se a acção da ONU, que podemos dividir em quatro fases²:

I – UNOSOM I

Esta fase tem início em Janeiro de 1992 e vai até Novembro do mesmo ano. Trata-se do momento em que o pessoal das NU contacta directamente com a situação devastadora em que se encontra o território somali. Mohamed Sahnoun é nomeado pelo Secretário Geral das NU para liderar esta primeira operação.

É então criada a UNOSOM (*United Nations Operation in Somalia*) – pela resolução 751 (1992) – com o principal objectivo de manter a paz e garantir a chegada do apoio humanitário. Contudo a falta de pessoal e a oposição de alguns grupos dificultou a tarefa da UNOSOM I.

² Sean D. Murphy, “Nation-Building: A Look at Somália”, *cit.* por Maria de Assunção do Vale Pereira, “A intervenção humanitária no direito internacional contemporâneo”, Coimbra Editora, 2009, p. 581

Os EUA decidem então intervir, ajudando a ONU, através da missão “*Provide Relief*”, enviando tropas armadas para auxiliar a ONU a manter a paz.

Verificando-se a insuficiência de meios, em Agosto o CS autoriza o reforço da UNOSOM em 3500 homens.

Já no fim do seu mandato, Bush deu início a uma operação em larga escala, que envolveria o envio de perto de 30000 homens. Esta decisão teve o apoio da opinião pública internacional em geral.

II- UNITAF

Tendo a UNOSOM falhado redondamente, pensou-se que o melhor seria mesmo o uso da força no terreno.

O CS aprovou então a resolução 794 (1992) autorizando o Secretário Geral e os EM a “usar todos os meios necessários” para estabelecer a paz na Somália. Esta é uma importante resolução na medida em que, pela primeira vez, o CS autoriza a acção no âmbito do Capítulo VII, para pôr fim a uma situação interna de violação dos direitos humanos.

Na sequência desta resolução, Bush inicia a operação “*Restore Hope*” enviando tropas para a Somália e em Dezembro de 1992 nasce a UNITAF (*United Nations Task Force*), constituindo-se com tropas de vários outros países

1993 foi um ano de implementação da paz e de auxílio humanitário em grande escala. Os episódios violentos diminuíram e aos poucos os recursos alimentares e médicos iam chegando aos indivíduos.

Finalmente estabeleceu-se um regime transitório misto a ser levado a cabo pelo Conselho Nacional Transitório.

III – UNOSOM II

Devido à intenção norte americana de retirar as suas tropas do território, o CS determina a necessidade de transferência dos recursos da UNOSOM para a UNITAF, criando a UNOSOM II, uma força mais alargada e com maior capacidade.

Esta terceira fase vai de Março de 1993 a Março de 1995, devendo continuar o trabalho desenvolvido pela UNITAF, com o principal fim de desarmamento total, fim das hostilidades e atingir a reconciliação nacional.

Porém à fragilidade que se verificou desde início, juntou-se a oposição do General Aidid que atacou por várias vezes os homens da UNOSOM II. Os EUA enviam então novas tropas para auxiliar a UNOSOM II, mas sofrem também muitas baixas.

O alvo passa a ser Aidid, deixando-se para segundo plano o apoio humanitário, o que acaba por tirar alguma legitimidade às operações em curso.

IV – Revisão do mandato da UNOSOM II

Em Outubro de 1993, a SNA (*Somali National Alliance*) declara o fim das hostilidades para com a UNOSOM II e esta retoma a sua atitude a reconstrução de uma Nação, deixando de lado a perseguição a Aidid.

Nova resolução do CS decide a manutenção da UNOSOM II, com um mandato revisto. O objectivo já não será proceder ao desarmamento, mas incentivá-lo, bem como “facilitar o desenvolvimento do processo político”.

Em 1994, Aidid (em representação da SNA) e Ali Mahdi (em representação de 12 facções) subscrevem a *Declaration on National Reconciliation* comprometendo-se a terminar com a violência e as tropas Norte-americanas abandonam o terreno.

Em 1995, prevendo a retirada das tropas das NU anunciada para Março, Aidid e Ali

Mahdi subscrevem um acordo de partilha do poder, e no dia 3 de Março de 1993 as tropas da ONU abandonam o território.

Este foi um importante caso para a vida internacional visto que, pela primeira vez as NU autorizaram expressamente o uso da força para pôr fim a uma situação de crise humanitária interna. Porém, as operações de paz da ONU falharam por mau planeamento, pobre execução e excessiva dependência das forças militares. Por outro lado, as lutas entre os vários clãs não diminuíram pela presença das tropas da UNOSOM e a situação foi sempre caótica, tendo sido mínimo o impacto da intervenção.

Uma das questões que esta intervenção suscitou foi a da legitimidade do CS para intervir e tomar medidas em conflitos estritamente internos, sem qualquer componente de Direito Internacional. Mas apesar de não se tratar de um conflito internacional, tratou-se de um caso de ameaça à paz, pelo que se enquadra no âmbito do Capítulo VII da CNU.

2.2. Bósnia 1992

Estado multi-étnico, a Bósnia-Herzegovina reunia bósnios, sérvios e croatas, muçulmanos, cristãos e cristãos ortodoxos.

Com a dissolução da Jugoslávia, começaram a surgir também aqui, vozes separatistas e nacionalistas. A população sérvia quer restaurar a “Grande Sérvia” (Sérvia e Montenegro, parte da Croácia e quase toda a Bósnia). As repúblicas da Eslovénia e da Croácia declaram a independência em 1991, bem como os bósnios, mas os sérvios não aceitam e a inevitável guerra civil começa em 1992, tendo-se prolongado até 1995.

Desde cedo a comunidade internacional ficou alerta para a dissolução da ex-Jugoslávia, tendo logo em 1991 o CS aprovado a resolução 713 (1991) determinando o embargo de armas e equipamento militar a todas as repúblicas da Jugoslávia, mas foi após a declaração de independência da Bósnia-Herzegovina e da reacção negativa dos sérvios que toda a atenção do CS se centrou nesta guerra civil, passando este a aprovar as seguintes resoluções entre outras:

a) Resolução 752 (1992): apela ao fim das hostilidades e exige a retirada do ENJ (Exército Nacional Jugoslavo), do exército croata e o desarmamento das forças irregulares.

b) Resolução 757 (1992): lamenta o desrespeito dos beligerantes pelas resoluções anteriores.

c) Resolução 770 (1992): autoriza o uso da força para garantir a chegada do auxílio humanitário.

d) Resolução 781 (1992): estabelece zonas de exclusão aérea.

Em 1993 a ONU delega na OTAN o poder de controlo do espaço aéreo e exercício da força quando necessário. A partir daqui fica o uso da força a cargo da OTAN que, no Verão de 95, inicia uma campanha de bombardeamentos aéreos contra alvos sérvios – a operação “*Deliberate Force*”, após a qual os sérvios recuaram e aceitaram investir em negociações.

Também neste conflito as NU não foram capazes de evitar o massacre de milhares de civis em busca de asilo numa das “áreas seguras” da ONU, Srebrenica, apesar de em 1995 se terem instalado no terreno a fim de assegurar o cumprimento dos acordos de paz. Em Julho deste ano, cerca de 8000 bósnios muçulmanos foram chacinados pelo exército sérvio, numa tentativa de limpeza étnica.

Segundo o relatório sobre o episódio de Srebrenica³, a ONU não quis usar a força (nomeadamente aérea) por ter medo de ser mal interpretada, por não ter a autorização do CS, por medo de gorar a principal missão humanitária e por medo de os capacetes azuis virem a sofrer represálias por parte dos sérvios.

Da pior forma, colocou-se no caso da Bósnia a questão do uso da força, e, mais uma vez, a forma como este conflito foi encarado não foi satisfatória, tendo reafirmado a necessidade urgente de se estabelecer regras neste domínio.

2.3. Ruanda 1994

O caso do Ruanda foi o mais trágico genocídio presenciado impavidamente pela comunidade internacional e o que mais chocou o Mundo.

A diferenciação social e discriminação entre a população Hutu e Tutsi nasce em inícios do século XX, aquando da ocupação Belga. Como no caso da Somália, também aqui a colonização teve influência negativa na diferente identificação cultural dos grupos presentes num mesmo território, impedindo a unidade de identidades.

Apontados como raça inferior, os hutus foram ficando cada vez mais descontentes, tendo-se revoltado contra a dominação tutsi em 1959.

Em 1961 a monarquia tutsi é substituída pela monarquia hutu e os ódios mútuos vão crescendo desmesuradamente. Em 1962 o país é dividido entre Ruanda e Burundi – ficando o Ruanda governado por Hutus até 1973, havendo agora um favorecimento dos hutus do Norte face aos do Sul.

Com a guerra civil iniciada na década de 90 entre o governo hutu e a Frente Patriótica Ruandesa (de maioria tutsi), o CS decide intervir e, após o estabelecimento de alguns acordos de paz, o fim formal da guerra é declarado em 1993.

Podemos dividir em quatro fases os acontecimentos a partir daqui:

I – UNAMIR

Em 1993 o CS aprova a resolução 873 (1993) determinando o estabelecimento da UNAMIR (*United Nations Assistance Mission for Rwanda*) com vários fins, principalmente o de implementar os acordos de paz assinados em Arusha.

Porém, os hutus radicais, não tendo qualquer intenção de cumprir os referidos acordos, iniciaram uma campanha de assassinato maciço dos tutsis como forma de eliminar o compromisso assumido (se já não existissem tutsis, já não havia necessidade de cumprir os acordos).

Com o apoio das milícias, da guarda civil e dos meios de comunicação social, o massacre começou a 6 de Abril de 1994, após o abate do avião onde seguia o Presidente Habyarimana. A UNAMIR assistia impotente a tudo isto, tendo sido incumbida, num primeiro momento, de tentar obter acordos entre as partes e facilitar o apoio humanitário, mas sempre numa situação de paz, nada podendo relativamente a uma situação de guerra aberta.

II – Alteração do mandato da UNAMIR

Apesar da prorrogação do mandato da UNAMIR até Julho de 1994, em Abril desse ano a resolução 912 (1994) determina que o mandato da UNAMIR terá de ser alterado, para que esta continue no terreno. O principal objectivo agora é atingir o cessar-fogo e

³ A/54/549, “The fall of Srebrenica”, disponível em <http://www.un.org/peace/srebrenica.pdf>, consultado a 28/04/2011

facilitar o apoio humanitário aos civis. Optou-se ainda por reduzir o número de homens da UNAMIR.

A gravidade da situação foi encoberta, nunca se falando em genocídio, dado que isso tornaria incompreensível a postura apática da comunidade internacional.

III – Revisão do mandato da UNAMIR

Em Maio de 1994 a resolução 918 (1994) alarga as competências da UNAMIR, e prevê o aumento dos seus efectivos.

Finalmente se reconhece a gravidade da situação afirmando o Secretário Geral⁴, pela primeira vez, tratar-se de um genocídio, que não estaria a ser tratado com a rapidez e eficácia que qualquer genocídio merece, e reconhecendo o falhanço das NU em auxiliar devidamente o Ruanda. Por esta altura calculou-se entre 250.000 a 500.000 mortos (numa população de 7 milhões) e cerca de 1,5 milhões de deslocados.

A resolução 925 (1994) determina então a prorrogação do mandato da UNAMIR ate Dezembro e o estabelecimento de dois batalhões suplementares entre outras tarefas.

IV – Intervenção Francesa

Entretanto a França decide intervir, invocando o Capítulo VII da CNU, e o CS aprova tal intervenção⁵, até que a UNAMIR possa actuar (uma vez que não possuía ainda os efectivos necessários), autorizando os Estados a usarem “todos os meios necessários” para prosseguir os fins da missão. Foi a “*Opération Turquoise*”, declarou-se com fins estritamente humanitários e sem dúvida que salvou algumas vidas. Mas não são livres de dúvidas as razões que motivaram esta intervenção francesa, paralela à da ONU.

A calamidade termina com um cessar-fogo unilateral a 18 de Julho de 1994, por parte da Frente Patriótica Ruandesa, que por esta altura já controlava todo o território do Ruanda.

As tropas francesas deixaram o terreno, entregue a um Governo transitório. Porém as populações ficaram abandonadas, sem cuidados médicos e alimentares, tendo surgido um surto de cólera que matou milhares de pessoas. Em Agosto chegou ao Ruanda a UNAMIR II.

O genocídio no Ruanda teve uma resposta “modesta, tardia e relutante” (António Costa Lobo⁶) por parte da comunidade internacional. Apesar da presença (fraca) de algumas forças da ONU, preferiu-se fechar os olhos do que tomar alguma atitude que pudesse vir a ser condenada posteriormente. O CS foi lento e não soube gerir a crise que tinha em mãos, possibilitando o trágico genocídio da população Tutsi numa tragédia que nunca será esquecida na história da humanidade.

2.4. Kosovo 1999

Antes da dissolução da República Federativa Socialista da Jugoslávia (RFJ) o Kosovo gozava de um estatuto privilegiado de autonomia, embora integrado como uma província do Estado Federado da Sérvia.

⁴ No seu relatório S/1994/640

⁵ Resolução 929 (1994)

⁶ *Da intervenção humanitária à responsabilidade de proteger*, Textos de conferências da FCSH-UNL, Departamento de Estudos Políticos, 2009, disponível em <http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/688/1/Tese-Filipe%20Santos%20Fernandes%20da%20Costa.pdf>, consultado em 03/03/2011.

Sentindo-se cada vez menos identificados com esta região de domínio albanês, os sérvios começam a sair do Kosovo, e este sente que deveria ser não já uma província da Sérvia mas antes uma república ou um Estado independente.

Em 1989 o presidente sérvio Milosevic retira o estatuto de autonomia à região do Kosovo, reprimindo a afirmação da identidade albanesa. Nascem vários movimentos independentistas (Liga Democrática do Kosovo - LDK, Exército de Libertação do Kosovo – KLA, Ushtria Çlirimtare e Kosoves – UÇK).

Em 1991 os deputados albaneses declaram unilateralmente a independência do Kosovo, não tendo esta sido reconhecida pela comunidade internacional.

A tensão mantém-se por vários anos e a comunidade internacional vai ficando alerta para esta questão, prevendo o despoletar de uma crise grave.

Em Março de 1998 o CS emite a 1ª resolução sobre esta questão: a Resolução 1160 (1998), reconhecendo a gravidade da situação, condenando o abuso da força por parte das polícias sérvias e estabelecendo um embargo de armas à Jugoslávia.

Em Setembro do mesmo ano nova resolução do CS⁷ reconhece tratar-se duma ameaça à paz e estabelece medidas a tomar pela Jugoslávia. E em Outubro o Secretário-Geral da OTAN ameaça o recurso à força, caso o presidente Milosevic continue a não cumprir as resoluções do CS.

Apesar dos acordos de paz assinados após esta ameaça, de mais uma resolução do CS e do estabelecimento de uma missão de verificação da situação, o conflito armado não cessou e a Jugoslávia recusou-se a subscrever os acordos de Rambouillet (que previam, entre outras coisas, o estabelecimento de um acordo político provisório) pelo que, apesar da falta da autorização do CS, a OTAN decide intervir, realizando a Operação Força Aliada, que se traduziu numa campanha de bombardeamentos aéreos.

O resultado desta intervenção não deixou de ser, mais uma vez, trágico. Mas a inacção por parte do CS colocou a questão do seu papel na resolução das crises humanitárias... e no que poderia ter acontecido mais se a OTAN não interviesse.

Os fundamentos da intervenção foram a violação de direitos fundamentais e a catástrofe humanitária iminente o que não deixou de colocar dúvidas acerca das alternativas à intervenção, que poderiam ter sido exploradas.

Foi invocado pelo Secretário-geral da OTAN “um dever moral” mas não houve uma verdadeira tentativa de justificação ou de invocação da legalidade da operação. Até porque, para além de um projecto de resolução (pela Rússia, Índia e Bielo-Rússia) contra a acção da OTAN, que não foi aprovado (só tinha três votos favoráveis) nenhuma outra proposta de resolução foi apresentada para aprovação do CS (provavelmente por receio do veto chinês e russo).

A 10 de Junho de 1999 a OTAN determina o fim da campanha de bombardeamentos aéreos, seguindo-se a resolução 1244 (1999) do CS, determinando, entre outras coisas, a retirada de todas as forças jugoslavas do território do Kosovo, a autorização da presença militar na OTAN e prevendo a formação de um regime provisório. Como Philippe Weckel afirmou⁸ esta resolução “marca o regresso das NU ao processo de regulação do conflito” (precisamente quando este já tinha sido resolvido pela intervenção da OTAN).

O que importa é que esta intervenção não constitua um precedente para acções futuras, e que o CS se tenha apercebido de que se não responder às situações para as quais o seu poder é necessário, outro o farão, sem sequer o consultarem, o que poderá desenvolver uma situação insustentável a nível internacional.

A acção da OTAN no Kosovo representou uma enorme quebra na credibilidade da ONU como organização política universal. O seu poder e autoridade foram abalados e

⁷ Resolução 1199 (1998)

⁸ Citado por Maria da Assunção do Vale Pereira, “A intervenção humanitária...”, p. 717

“de repente, princípios fundamentais como o respeito pela soberania, a integridade territorial e a proibição do uso da força excepto em legítima defesa ou quando autorizado pelo CS, foram postos em causa. O próprio tecido da sociedade internacional organizada como a conhecíamos pareceu ter-se dissolvido”⁹.

Destes quatro falhanços decorreu a percepção de que o quadro internacional estava em mudança e que as estruturas criadas após a II Guerra Mundial poderiam já ser demasiado arcaicas para um cenário de tal forma diverso.

Não podemos deixar de lembrar a invasão norte-americana do **Iraque em 2003**, sem que existisse qualquer Resolução do CS a aprová-la, tendo mesmo afirmado o Presidente Bush que “não precisamos de uma segunda Resolução”, demonstrando a sua indiferença à autoridade do CS.

A verdade é que militares de vários países (inclusive de Portugal), estiveram no Iraque, nas frentes de um combate que nunca foi legitimado por quem o deveria ter feito. Estaremos então perante uma aceitação geral de que não é necessário o mandato do CS para se actuar em situações semelhantes? Estará a emergir uma regra consuetudinária? Ou quer isto dizer que um país – os EUA – tem mais poder do que a própria ONU?

⁹ Ralph Zacklin, “Beyond Kosovo: the United Nations and humanitarian intervention” in *Man’s Inhumanity to Man, Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese*, Kluwer Law International, The Hague/ London/ New York, 2003, pp. 935-951

3. A construção jurídico-internacional da Responsabilidade de Proteger

3.1. Antecedentes históricos

Já desde o fim da II Guerra Mundial que os direitos humanos ganharam uma importância central nas preocupações dos países. A noção de soberania modificou-se e nasceu a ideia de Humanidade. O conceito que adiante se descreve é de facto uma evolução no que respeita à defesa dos direitos humanos, à protecção das populações contra certos crimes (genocídio, limpeza étnica, crimes contra a humanidade e crimes de guerra), e ao conteúdo do conceito de soberania. Porém, não é um conceito inovador na medida em que estes são três assuntos que têm vindo a ser desenvolvidos desde 1945, através de vários documentos que consideramos serem os antecedentes da Responsabilidade de Proteger:

Carta das Nações Unidas (1945)

Logo no preâmbulo se fala em Humanidade, como que englobando unindo todas as pessoas pelo simples facto de serem isso mesmo...pessoas. Pela primeira vez se reconhece que os Homens são iguais em direitos e liberdades, devendo unir-se e respeitar-se mutuamente, para que vivamos em paz e harmonia. Apesar de se centrar mais em assuntos de defesa e segurança, a CNU não deixou de apelar, no seu preâmbulo aos *direitos fundamentais do homem, à dignidade e valor da pessoa humana e à igualdade de direitos dos homens e das mulheres*.

Por outro lado estabelece três importantes princípios para o que será abordado adiante: a igualdade soberana entre todos os membros das NU (art. 2º nº1), o princípio da não ingerência nos assuntos internos de outros Estados (art. 2º nº7), e a proibição do uso da força (art. 2º nº4)¹⁰.

Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948)

Depois do grande trauma para os direitos do Homem que significou a II Guerra Mundial, tinha de se criar um documento escrito que os reconhecesse como universais e inalienáveis. Para além disto, o respeito pelos direitos fundamentais é reconhecido como o primeiro passo para a Paz no Mundo.

Pacto internacional sobre os direitos civis e políticos (1966)

Reafirma o direito à vida e acrescenta à Declaração dos Direitos do Homem outros direitos (liberdade de pensamento, de consciência e de religião; direito de reunião pacífica; direito de associação; protecção das crianças entre outros) e proibições (de tortura, de escravidão, interdição da propaganda de guerra e de apelos ao ódio nacional, racial e religioso, entre outras)

Convenção para a prevenção e a repressão do crime de Genocídio (1948)

¹⁰ Ver Anexo I

Na qual as partes contratantes se obrigam a prevenir e punir os crimes ou tentativas de genocídio, definindo-o como todos os “actos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso” e exemplificando.

Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998)

Caracteriza e estabelece as competências do TPI, definindo ainda os crimes de genocídio, contra a Humanidade e de guerra.

Tratados sobre discriminação racial, tortura, direitos das mulheres e crianças, que protegem grupos específicos ou agressões específicas.

3.2. Nascimento de um novo conceito

Já desde a intervenção no Kosovo que a questão sobre a existência ou não de um Direito Humanitário que legitime a intervenção em caso de crise humanitária estava nas bocas dos vários actores sociais.

Se uns defendiam a ingerência humanitária em nome dos direitos humanos, outros não a poderiam aceitar, em nome dos princípios da igualdade soberana, da não ingerência em assuntos internos de cada Estado e da proibição do uso da força.

Muita tinta correu sem nunca se chegar a um consenso, pelo que é de assumir que o (por alguns) proclamado Direito de Ingerência Humanitária, na realidade não existe verdadeiramente no Direito Internacional, sendo que qualquer acção armada que tenha lugar em nome desse direito é, na verdade, ilegal, porque, para além de não estar consagrado em lugar algum, é ainda contra a CNU (de notar que terá de ser uma acção não autorizada pelo CS e que não invoque a legítima defesa).

Porém a questão da violação de direitos fundamentais não poderia deixar de ser resolvida. Tanto mais que os massacres acima referidos não se ficam por exemplos históricos...continuam a existir calamidades tão ou mais graves nos dias que correm.

A questão da legitimidade das intervenções humanitárias e da sua necessidade inquestionável em alguns casos bem como a questão da alteração do conceito de soberania do Estado, foram colocadas directamente pelo Secretário-Geral da ONU em 1999, Kofi Annan, que perguntou no seu relatório anual à Assembleia Geral, “até quando iríamos permitir que se sucedessem eventos como o do Ruanda e Srebrenica”¹¹.

Neste relatório, Kofi Annan relembra, os vários casos que gritam por ajuda humanitária (Serra Leoa, Sudão, Angola, Balcãs, Cambodja, Afeganistão) sem que a comunidade internacional consiga responder a este pedido de ajuda com efectividade e prontidão.

Enunciando duas situações de reacção oposta da comunidade internacional – o caso do Ruanda em que houve uma “inacção em face do assassinato massivo” e o caso do Kosovo em que houve “acção na ausência de completa unidade por parte da comunidade internacional” – o Secretário Geral evoca a crescente necessidade de se encontrar uma resposta que não permita a repetição de tais tragédias.

¹¹ Relatório Anual do Secretário Geral à Assembleia Geral das NU, a 20 de Setembro de 1999, disponível em <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990920.sgsm7136.html>, consultado em 22/11/2010.

Na verdade, foi após a intervenção (sem autorização pelo CS das NU) dos EUA no Kosovo, em 1999, que esta problemática se aguçou. Questionou-se se teriam, afinal, os Estados legitimidade para intervir noutros Estados, por iniciativa própria e quando o CS nada dissesse ou autorizasse (que não podemos esquecer, nem sempre é facilmente conseguida na medida em que os seus membros permanentes têm direito de veto) quando se verificassem situações de violação grave dos direitos humanos.

A intervenção da OTAN no Kosovo foi bem sucedida, mas isso não pode abrir um precedente para toda e qualquer intervenção futura. Há que criar critérios e princípios base que legitimem intervenções fundamentadas na protecção dos direitos do homem e que, por outro lado, não permitam levar a cabo intervenções que, sob o falso escudo da protecção humanitária, escondam outro tipo de interesses (económicos, políticos...).

Esta manifestação em prol de uma alteração no sistema internacional por Kofi Annan resultou na criação de uma Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados – CIISE (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*- ICISS) levada a cabo pelo Governo do Canadá, e na qual foi criado o conceito de Responsabilidade de Proteger, com vista a substituir o anterior conceito de intervenção humanitária.

Esta Comissão, encabeçada por Gareth Evans e Mohamed Sahnoun, apresentou em Dezembro de 2001 um **relatório**¹², que definiu os contornos deste novo conceito e preparou o debate dos próximos anos.

O relatório relembra que a protecção internacional surgiu no pós-guerra, a pensar mormente em situações em que um Estado atinge outro e um terceiro intervém. Porém, o que se tem assistido da Guerra Fria para cá, são antes violações dos direitos fundamentais levadas a cabo pelo próprio Estado, ou seja, a nível unicamente interno e já não internacional. Perante um Estado que não sabe ou não quer governar-se a si próprio e às suas populações, o conceito de soberania é ele também posto em causa, devendo evoluir de uma soberania de controlo para uma soberania de responsabilidade (responsabilidade esta com várias vertentes, que a não serem efectivadas pelo Estado, deverão sê-lo pela comunidade internacional).

Parte de dois princípios: é ao Estado que cabe a responsabilidade primária de proteger os seus habitantes e o seu território, e que só em caso de impossibilidade (voluntária ou não) do próprio Estado é que a soberania nacional pode e deve dar lugar à responsabilidade (da comunidade internacional) de proteger.

Após situações de reacção variada da comunidade internacional face a violações flagrantes dos direitos humanos - acção não autorizada (Kosovo), inacção (Ruanda) e acção autorizada pelo C.S. (Somália e Bósnia), é imperativo que não se volte a repetir o impasse do passado, devendo ser estabelecidos critérios que definam, ou pelo menos estabeleçam o quadro geral em que se deve (e como) agir.

Assim, o Relatório “A Responsabilidade de Proteger” estabelece princípios orientadores e critérios definidores de uma situação que deve obter resposta imediata (sob a forma de intervenção) da comunidade internacional.

¹² Relatório disponível em <http://www.iciss.ca/report-en.asp>

3.2.1. Âmbito

O que se seguirá é o que no relatório corresponde à *Synopsis*, tratando-se de uma esquematização do que é desenvolvido ao longo de todo o relatório Responsabilidade de Proteger.

1. Princípios Fundamentais

1.1. Princípios Básicos

A- A soberania do Estado implica responsabilidade, sendo que a responsabilidade primária pela protecção do seu povo cabe ao próprio Estado.

B- Quando a população sofra um sério dano em resultado de guerra interna, insurgência, repressão ou falha do Estado, e o Estado em questão não quiser ou não puder evitá-lo, o princípio da não intervenção dá lugar à responsabilidade internacional de proteger.

1.2. Fundamentos da Responsabilidade de Proteger

A- Obrigações inerentes ao conceito de soberania;

B- A responsabilidade do CS, sob a égide do art. 24º CNU, pela manutenção da paz e segurança internacionais;

C- Obrigações legais específicas decorrentes de declarações de direitos humanos e da protecção da pessoa, de convenções e tratados, do direito internacional humanitário e da lei nacional;

D- As práticas recorrentes dos países, organizações regionais e do próprio CS.

1.3. Elementos

A responsabilidade de proteger divide-se em três responsabilidades específicas:

A – Responsabilidade de prevenir

É a dimensão mais importante da Responsabilidade de Proteger uma vez que a sua bem sucedida realização pode diminuir em grande medida as outras duas dimensões.

A prevenção pode incidir sobre vários aspectos da sociedade em causa: política, economia, legalidade ou questões militares,

Neste campo há que ter em atenção todo e qualquer factor de risco, para que a prevenção seja eficaz, impedindo a ocorrência da situação de crise.

B – Responsabilidade de reagir

Ocorrerá depois do despoletar do conflito, quando a prevenção não foi suficientemente eficaz e pode envolver vários tipos de medidas entre as quais negociações, sanções e processos judiciais internacionais, e, em último caso, intervenção militar

C – Responsabilidade de reconstruir

É o último passo a tomar após uma crise. Trata-se de ajudar a reconstruir o que foi destruído pelo conflito, desde estruturas materiais ao próprio Governo.

1.4. Prioridades

A- A prevenção é o aspecto mais importante da responsabilidade de proteger, devendo esta ser sempre levada à exaustão antes de sequer se pensar em intervir, devendo dedicar-se a ela mais recursos e um maior compromisso.

B- O exercício das responsabilidades de prevenir e de reagir deve sempre envolver os meios menos intrusivos e coercivos possíveis.

2. Quatro tipos de princípios para a intervenção militar, que é vista como algo excepcional, que acontecerá somente em último caso:

2.1. Justa causa

Para que a intervenção militar seja justificável tem de haver um dano grave e irreparável causado a seres humanos (ou a ameaça do mesmo), sendo que isto constitui a causa que legitima aquela intervenção.

2.2. Princípios preventivos

- Recta intenção: a decisão de recorrer à força armada tem de ter por base objectivos legítimos e de justiça, e não interesses político-económicos egoístas
- Último recurso: a intervenção militar será a última de todas as opções que possam ser utilizadas para fazer face à situação que se tenta combater
- Proporcionalidade de meios: os meios utilizados não devem ser mais do que o mínimo necessário para alcançar os objectivos prosseguidos
- Perspectivas razoáveis: o recurso a uma intervenção armada só deve ter lugar quando hajam expectativas fortes de que terá sucesso e de que será melhor do que não agir

3. Autoridade apropriada

O relatório reitera a adequação do CS como órgão decisório sobre a intervenção militar, tecendo as seguintes considerações:

a) Não existe autoridade mais adequada para autorizar a intervenção armada do que o CS. A tarefa não é encontrar alternativas à sua autorização mas antes melhorar o seu funcionamento.

b) A autorização ao CS deve sempre ser requerida **previamente** à acção militar a ser tomada.

c) Todo o requerimento de autorização para intervenção militar deve ser prontamente analisado pelo CS.

d) Os cinco membros permanentes devem acordar em não usar o seu direito de veto em assuntos que não sejam para si vitais, de forma a não impedir a aprovação de Resoluções relativas à intervenção militar para fins de protecção de direitos humanos.

e) Caso o CS não adopte uma resolução ou nada faça as duas opções remanescentes são:

- a consideração da questão pela AG numa sessão especial de emergência, de acordo com a resolução Unidos para a Paz, ou

- a actuação de organizações regionais ou sub-regionais, no âmbito do Capítulo

VII da CNU, requerendo posteriormente a autorização do CS, *ex post facto*.

f) O CS deve ter em conta que, caso falhe na sua actuação, os Estados preocupados com a gravidade da situação podem agir por si mesmos, o que coloca em risco o papel e a credibilidade da ONU.

4. Princípios operacionais

- Objectivos claramente definidos; ordens claras sem significado dúbio, recursos suficientes
- Abordagem militar comum entre os vários parceiros envolvidos; unidade de comando; comunicações claras e inequívocas e hierarquia de comando
- Aceitação de limitações, incrementalismo e gradualismo na aplicação da força, sendo o objectivo a protecção da população e não a derrota do Estado
- Regras de combate que caibam no conceito original, que sejam precisas, reflectam o princípio da proporcionalidade e envolvam o total cumprimento do direito internacional humanitário
- Aceitação de que a protecção militar não se pode tornar no principal objectivo
- Máxima coordenação possível com as organizações humanitárias

Dimensão operacional da Responsabilidade de Proteger

No final do Relatório há um capítulo dedicado à dimensão operacional da Responsabilidade de Proteger, que julgo ser importante referir. Aqui se escamoteia as várias fases em que pode ser empregue a força militar, sendo que ela terá diferentes significados conforme a altura em que é exercida e os seus principais objectivos.

Intervenção militar preventiva

Consiste num conjunto de acções que devem ter lugar antes do conflito despertar e podem ser de dois tipos:

a) Implantação preventiva – as tropas instalam-se no terreno sujeito a uma ameaça de conflito, com o consentimento do Estado em causa, com o objectivo de impedir a evolução da situação para um conflito armado.

b) A outra situação é aquela em que os recursos são implantados, sem que haja uma efectiva intervenção no território do Estado-alvo por não ter havido consentimento do mesmo, isto é, a comunidade internacional demonstra a sua preocupação exercendo alguma pressão para que não se chegue a desenvolver o conflito mais grave, que possa levar à sua intervenção (da comunidade internacional), mesmo sem autorização do país em causa. Entretanto outros instrumentos vão sendo utilizados, tais como sanções e embargos.

Planeamento da intervenção militar

Fazem-se algumas advertências sobre a melhor forma de preparar uma intervenção armada: a construção de uma coligação multinacional para a intervenção (em vez de uma intervenção unilateral) deve ser feita sobre uma base sólida, em que os objectivos são bem definidos à partida, não dando azo a segundas interpretações ou desvios de

interesses, clarificando desde logo uma igual estratégia de saída e garantindo que todos os membros da coligação canalizam recursos para a operação, como forma de os fidelizar igualmente com o objectivo da mesma.

Levar a cabo uma intervenção militar

Aqui são dadas indicações acerca da melhor forma de gerir uma operação militar, para que esta seja bem sucedida. Fala-se sobre a estrutura do comando, as relações entre autoridades civis e militares, as regras de combate, a aplicação da força, o peso das baixas militares e as relações com os meios de comunicação social.

Após a intervenção...

Por fim são feitas algumas observações sobre a melhor forma de se abandonar o terreno com garantias de paz e de um ambiente seguro para os civis, estabelecendo-se cinco tarefas que têm de ser asseguradas no território que sofreu uma intervenção militar por parte da comunidade internacional, para protecção da sua população. São elas:

1. A protecção das minorias: mais importante nos casos em que civis voltar a um território onde está já instalado um grupo maioritário
2. A reforma do sistema de segurança: por vezes será até necessário a implantação de todo um novo sistema de segurança, com formação e recrutamento de novas polícias.
3. O desarmamento, a desmobilização e a reintegração: são os três sinais de que a operação correu bem e já terminou. Porém o desarmamento é das mais difíceis tarefas, na medida em que os medos e inseguranças levam muitas pessoas a manter as suas armas, em vez de as entregarem às autoridades.
4. Acção mineira, que vai desde a indicação dos campos de minas, à sua limpeza e assistência às vítimas.
5. A condenação dos criminosos de guerra.

Expostos os traços gerais da doutrina da Responsabilidade de Proteger definida originalmente no Relatório da CIISE, resta dizer que o tema foi estudado, sendo retomado no relatório das NU “*A more Secure World: Our Shared Responsibility*”, em Dezembro de 2004, onde se muda expressamente o ponto de vista: não há já um direito de intervir, mas antes um dever de proteger que a comunidade internacional deve assegurar, mesmo que através do uso da força - quando o CS o determine...sempre como um último recurso.

Definem-se aqui alguns dos critérios que devem determinar a decisão do CS sobre o uso da força, preparando-se a cimeira de 2005, que terá um papel fulcral para o desenvolvimento deste novo conceito.

3.2.2. Adopção do conceito no seio das ONU

Em Março de 2005 o Relatório “*In larger Freedom*”¹³ prepara a Cimeira Mundial. Aqui reafirma-se a emergência de uma nova norma de direito internacional e sublinha-se que o CS é o único órgão com legitimidade para autorizar uma intervenção militar.

¹³ Ver Anexo II

Em Setembro do mesmo ano, no documento final da Cimeira Mundial das NU¹⁴, adoptou-se finalmente, e por unanimidade, o conceito de Responsabilidade de Proteger no seio das NU.

Este documento é claro ao afirmar que o antigo conceito de intervenção humanitária é substituído agora pelo de Responsabilidade de Proteger, na sua dupla vertente (responsabilidade primária do Estado e responsabilidade subsidiária da comunidade internacional) parágrafos 138 e 139 do relatório em anexo.

Os Estados devem proteger as suas populações contra os crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes contra a humanidade e de guerra, sendo que, quando não o façam deve a comunidade internacional intervir, através das NU, utilizando todos os meios diplomáticos e humanitários previstos nos capítulos VI e VII da CNU para efectivar tal protecção.

Importante dimensão deste conceito agora acolhido, é a dimensão preventiva, devendo haver uma colaboração com as organizações regionais e uma prestação de assistência aos Estados mais susceptíveis a crises ou ameaças de paz.

A Responsabilidade de Proteger é finalmente reconhecida no seio das NU através deste documento, adoptado por unanimidade. Na opinião de Mónica Ferro¹⁵ este consenso foi possível por uma de duas razões:

1) “os Estados persuadidos da validade e urgência de uma norma com tais contornos e que constituía o coroar de um processo de repúdio pelos crimes mais graves e o reconhecimento da necessidade de proteger as populações com meios nacionais ou internacionais não têm quaisquer dúvidas e aprovam o princípio da Responsabilidade de Proteger; ou

2) a Responsabilidade de Proteger, como formulada no documento final da cimeira, não traz novidades radicais e como se encontra formulada em dois parágrafos de um documento extenso não significou para os Estados um compromisso novo, outrossim significou o reiterar de promessas anteriores e que, nem por isso, tinham sido honradas.”

Faltam, porém, algumas concretizações que se prevêm esclarecidas nos próximos anos.

3.2.3 Desenvolvimentos

Já em **2006** o reconhecido na Cimeira Mundial de 2005 foi reafirmado em duas resoluções (ambas em anexo):

- a resolução 1674 (2006)¹⁶, em que se estatui o importante papel do CS na protecção dos civis em conflitos armados;

- a resolução 1706 (2006)¹⁷, sobre a questão do Darfur, em que é aplicada a Responsabilidade de Proteger a um caso concreto pela primeira vez.

¹⁴ Ver Anexo III

¹⁵ Mónica Ferro, “A responsabilidade de proteger - contributos para um debate”, 04/06/2009, Jornal de Defesa e Relações Internacionais, Jornal de Defesa e Relações Internacionais, disponível em http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=706, consultado em 15/11/2010

¹⁶ Ver Anexo IV

¹⁷ Ver Anexo V

Em **2008** foi criado pelo Secretário-Geral Ban Ki-moon, no seguimento de proposta prévia ao Presidente do Conselho de Segurança Pascal Guyama, o lugar de Conselheiro Especial sobre Responsabilidade de Proteger, com a principal tarefa de desenvolver o conceito e criar consensos sobre o mesmo. O lugar foi atribuído ao norte-americano Edward Luck que deverá trabalhar de perto com o Departamento do Representante Especial na Prevenção do Genocídio e Atrocidades Maciças (*Office of the Special Representative on Preventing Genocide and Mass Atrocities*) Francis Deng¹⁸.

Em Janeiro de **2009**, o Relatório do Secretário-Geral “Implementando a Responsabilidade de Proteger”, documento-base para o debate a realizar em Julho do mesmo ano afirma que a responsabilidade de proteger é algo já consolidado no direito internacional pelo que não há dúvidas relativamente à sua aceitação.

No debate na Assembleia Geral realizado entre 21 e 28 de Julho de 2009 discutiu-se novamente o tema da responsabilidade de proteger, e procurou-se definir as apreensões e expectativas da sociedade civil relativamente ao conceito e à forma de agir para o pôr em prática. A questão não seria já a da definição do conceito mas antes a da sua implementação e cumprimento, no sentido de clarificar questões práticas que teriam sido suscitadas nos últimos anos pelos Estados, pela EU e também pelas organizações internacionais.

No relatório da Assembleia Geral vemos que se faz uma nova divisão: criam-se agora **três novos pilares** sobre os quais a responsabilidade de proteger deve assentar:

Pilar I – As responsabilidades de protecção pelo próprio Estado da sua população, relativamente àqueles 4 crimes e do incitamento aos mesmos. Este Pilar não é novo, já decorre da teoria contrato social, em que o Estado tem um dever de protecção relativamente ao seu povo.

Pilar II – Assistência da comunidade internacional e todos os seus agentes (Estados, organizações, sociedade civil e sector privado) aos Estados no cumprimento do Pilar I e auxílio na construção de capacidades nacionais.

Pilar III – Resposta em tempo útil e decisiva da comunidade internacional, quando um Estado não esteja a cumprir a sua responsabilidade primária de proteger.

Nos comentários à AG sobre a Responsabilidade de Proteger em Julho de 2009, Edward Luck, o Conselheiro Especial para a Responsabilidade de Proteger, afirma que se dissolvem agora os mitos e distorções criados desde o nascimento do conceito¹⁹:

¹⁸ Artigo da Coligação Internacional para a Responsabilidade de Proteger disponível em http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1347, consultado em 26/11/2010.

¹⁹ Já em 2008 Gareth Evans teria enunciado cinco dificuldades conceptuais que não passariam de mal-entendidos, justificáveis mas todos possíveis de desfazer. São eles: “Responsabilidade de Proteger não passa de outro nome para a intervenção humanitária”; “Pelo menos nos casos extremos a Responsabilidade de Proteger significa sempre uso coercivo da força militar”; “A Responsabilidade de Proteger aplica-se apenas a Estados fracos e desamparados, nunca aos fortes”; “A Responsabilidade de Proteger cobre todas as questões de protecção humana” e “A questão do Iraque em 2003 foi um exemplo da aplicação da norma de Responsabilidade de Proteger e mostrou um pouco do que está para vir”, Gard

1- Que a responsabilidade de proteger é uma outra expressão para a intervenção militar.

Luck afirma que se trata exactamente do oposto: desencorajar o unilateralismo, a intervenção militar e a dependência da mesma na busca da paz.

2- Que o novo conceito acarreta um novo quadro legal que implicaria a alteração da CNU no que respeita às resoluções do CS.

Aqui o argumento de Luck é o de que a responsabilidade de proteger que se trata de um conceito político, e não legal, que tem por base o Direito Internacional e a CNU.

3- Que soberania e responsabilidade são incompatíveis.

Luck relembra que o próprio Secretário Geral já reforçou a ideia de que estes são dois princípios que juntos podem reforçar a capacidade dos Estados.

4- Que a Responsabilidade de Proteger favorece os grandes países a custo dos mais pequenos.

Luck discorda desta acusação na medida em que os grandes Estados foram os últimos a apoiar o novo princípio e que este só pode servir os interesses de todos, e não apenas de alguns.

Por outro lado, Luck alerta que apesar do interesse académico que este assunto tem despertado, há ainda espaços em branco, perguntas que carecem de resposta e problemas que necessitam de solução

Em Setembro de 2009 é aprovada a primeira resolução da ONU sobre a Responsabilidade de Proteger: a Resolução 63/308²⁰.

Esta resolução invoca a Cimeira de 2005, onde o conceito fora acolhido no seio da ONU bem como o relatório do Secretário-Geral, em Janeiro de 2009.

Não nos podemos contentar com uma construção teórica e doutrinária sem pensarmos se a mesma tem potencialidade real de funcionar na prática. E é aí que continuam a residir os medos e apreensões de alguns...na possibilidade de esta nova ferramenta de protecção da paz e dos direitos humanos falhar aquando da sua necessidade de acção.

Evans in “The Responsibility to Protect: an idea whose time has come... and gone?”, disponível em <http://ire.sagepub.com/content/22/3/283.full.pdf+html>, consultado em 22/02/2011, pp. 290-296

²⁰ Ver Anexo VI

4. Comparação com o anterior conceito de Direito de Intervir

Apesar de ter surgido como um novo princípio, diverso do anterior direito de intervir baseado num conceito de ingerência humanitária, e resultante da nova ordem mundial nos últimos anos, o que é certo é que com a sua maior definição ao longo dos últimos anos, o conceito de responsabilidade de proteger tem vindo a tomar os mesmos contornos. Se não vejamos:

	Direito de Intervir	Responsabilidade de proteger
Fundamentos	Violação dos direitos fundamentais por um Estado	
Limites	Proporcionalidade de meios, necessidade de acção armada como último recurso	
Autorização pelo C.S.	Necessária para agir	
Perspectiva	Do Estado	Do indivíduo/vítima
Acção	Reactiva	Preventiva e só depois reactiva e reconstrutiva

Ora, para alguns, do que se trata realmente, é de uma alteração da terminologia utilizada e não de uma alteração substancial do conceito. De facto, a única novidade trazida pela Responsabilidade de Proteger é a perspectiva: em vez de colocarmos a questão do ponto de vista da ingerência por um Estado no território de outro Estado, a tónica é colocada no dever de protecção dos direitos fundamentais pela comunidade internacional subsidiariamente aos Estados.

No relatório “A Responsabilidade de Proteger” é dito, nos parágrafos 2.4 e 2.5, que a expressão “intervenção humanitária” não ajudou no avanço do debate e que o tão falado “direito de intervir” foi mesmo um obstáculo, pelo que se passa a utilizar agora a “Responsabilidade de Proteger”. Ficam assim por discutir as mesmas questões de necessidade, morais, legais, políticas e operacionais.

Porém, no seu artigo “*The responsibility to Protect- Five Years On*”, Alex J. Bellamy apresenta outras diferenças que julga essenciais. A Responsabilidade de Proteger:

- Coloca a ênfase na responsabilidade primária dos Estados de salvar a sua população
- Introduce a ideia de que a comunidade internacional deve assistir os Estados no esforço supra referido
- Situa a intervenção armada dentro de uma ampla série de medidas que a comunidade internacional pode tomar para responder ao genocídio ou atrocidades maciças
- Enfatiza a ideia da assistência internacional aos Estados, minimizando o papel da intervenção armada e rejeitando critérios que orientem a tomada de decisão de usar a força ou a perspectiva de intervir sem a autorização do C.S.

Também Gareth Evans²¹ sublinhou o papel preventivo da Responsabilidade de Proteger, que contrapôs ao papel meramente reactivo da ingerência humanitária.

²¹ Evans, “The Responsibility to Protect: an idea...”, pp. 290 e 291.

5. Exemplos práticos do sucesso ou insucesso da aplicação da Responsabilidade de Proteger

Infelizmente, de 2005 para cá, vários conflitos continuaram e outros nasceram. Sendo já a Responsabilidade de Proteger parte integrante do Direito Internacional desde aquela data, faz sentido ver como ela foi ou não aplicada aos casos concretos que entretanto ocorreram.

5.1. Um caso de falhanço: Somália (2006-2009)

Este conflito teve início quando, em Julho de 2006 a Etiópia decide invadir a Somália, com o apoio dos EUA e a convite do TFG (Somali *Transnational Federal Government*). A esta “intromissão” estrangeira o líder do ICU (*Islamic Court Union*) declara que o país está em estado de guerra devendo todos os somalis lutar contra as tropas etíopes.

O Primeiro-Ministro da Etiópia diz que a intervenção não pretendeu derrubar ou substituir o governo da Somália nem a intromissão etíope nos assuntos internos somalis, mas deveu-se apenas ao facto de as fronteiras etíopes estarem em risco.

Apesar dos crimes contra a humanidade praticados na Somália desde Dezembro de 2006, a Responsabilidade de Proteger, reconhecida no ano anterior, não teve aqui qualquer impacto, tendo-se a atenção internacional focado nos sintomas da crise, e não na própria crise, enquanto milhares de civis eram mortos. Os interesses dos agentes externos foram postos à frente dos civis somalis.

Os EUA autorizaram uma missão de paz levada a cabo por uma organização sub-regional africana, mas esta falhou, por falta de fundos e de eficácia dos próprios *peacekeepers*.

Tentou-se então uma missão através da UA – a AMISOM. Mas também esta acabaria por se revelar pequena e ineficaz. Eram muitos os apelos para que as NU tomassem as rédeas da situação e foi então que o CS determinou que se realizasse uma operação de paz quando a situação melhorasse e o processo político tivesse início. Após a resolução 1814 (2008) as negociações começaram lentamente, mas nunca a solução passou pela Responsabilidade de Proteger.

Foi um caso óbvio da falha de aplicação da Responsabilidade de Proteger. O CS não tomou qualquer iniciativa, deixou que outras organizações se preocupassem com o assunto e só em último caso decidiu intervir. A Responsabilidade de Proteger, que deveria ter sido invocada desde o primeiro momento, numa perspectiva de reacção e assistência da comunidade internacional ao país em causa não foi sequer mencionada, o que não se compreende...ainda mais tendo passado apenas um ano desde a adopção da Responsabilidade de Proteger no seio das NU.

5.2. Contributos para o debate: Geórgia e Myanmar (2008)

Apesar de nestes dois casos a responsabilidade de proteger não ser aplicável, ela foi invocada, tendo daí resultado um debate que teve grande utilidade na definição dos contornos deste conceito.

Em 2008 na Geórgia, despoletou a guerra da Ossétia do Sul, um conflito separatista em que a Ossétia reclamava a independência. A Rússia interveio, apoiando a causa da Ossétia e da Abecásia

Em resposta às críticas à sua intervenção a Rússia justifica-se com comissão de massacres pelas tropas Georgianas, e afirma que o seu comportamento foi de acordo com a responsabilidade de proteger.

Muitos foram os contra-argumentos apresentados²²: que se tratou de uma má apropriação do termo Responsabilidade de Proteger (Gareth Evans e Mohamed Sahnoun); que a protecção de nacionais em países estrangeiros vai para além do fim da Responsabilidade de Proteger (Centro Global para a Responsabilidade de Proteger), que a acção russa foi desproporcionada e que a Responsabilidade de Proteger não permite a intervenção militar sem a aprovação do CS.

Já no caso do Myanmar a circunstância que suscitou o debate foi o terrível ciclone que devastou o país em 2008, tendo o governo recusado a ajuda humanitária que o Mundo estava disposto a dar à população em risco.

Foi então que o Ministro francês Bernard Kouchner propôs que o CS invocasse a responsabilidade de proteger para prestar auxílio humanitário ao Myanmar, na medida em que a recusa de auxílio consistiria num crime contra a humanidade. A China e os países da ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*, Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia, Brunei, Vietname, Myanmar, Laos e Camboja), bem como o governo britânico recusaram tal proposta, uma vez que o conceito não abarca catástrofes naturais.

Apesar de tardio, o apoio acabou por chegar através da acção conjunta da ASEAN e das NU, sem ser necessária a ingerência forçada, mas usando apenas meios diplomáticos.

Mais uma vez, a Responsabilidade de Proteger não foi aplicada, mas o debate esteve em cima da mesa, e de novo se sublinharam e esclareceram os limites deste instituto.

5.3. Um caso de sucesso: Quénia (2007)

A questão queniana é apontada como o exemplo de maior sucesso da Responsabilidade de Proteger. A questão surgiu com as eleições de Dezembro de 2007, que se seguiram de mortes e refugiados. Aqui porém a resposta foi rápida e tal deveu-se em muito à pró-actividade da União Africana que, apoiada pelo CS, desde cedo entrou em negociações com as forças em oposição, conseguindo uma partilha de poder.

Se uns dizem que este foi um claro exemplo da acção preventiva da Responsabilidade de Proteger, outros defendem que a Responsabilidade de Proteger teve aqui um papel marginal, tendo sido a acção da UA que teve a importância decisiva para o desenrolar do processo de paz, e não a Responsabilidade de Proteger *per se*.

Porém, nunca se questionou se se deveria intervir. Isso era certo. Já no Darfur as hesitações relativamente à interferência, propiciaram um elevado número de mortes, sendo esse caso apontado como uma gigantesca falha da Responsabilidade de Proteger.

²² Alex J. Bellamy, "The Responsibility to Protect: Five Years On", *Ethics & International Affairs*, Vol. 24, 2010, Issue 2, pp.143-169, disponível em <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1747-7093.2010.00254.x/full>, consultado em 08/03/2011.

5.4. O caso do Sudão (Darfur, 2003-2011)

Pela primeira vez uma crise foi olhada seriamente sob o prisma da Responsabilidade de Proteger. O problema é que ainda assim não se conseguiu uma decisão atempada e efectiva. A crise do Sudão emergiu em 2003, antes da adopção do conceito pela comunidade internacional. Porém, em 2005 a crise continuava, pelo que haveria de ligar o conceito agora adoptado a este caso, tão carente de ajuda.

Em 2006 foi assinado o Acordo de Paz do Darfur (com o apoio e mediação da UA) entre o governo sudanês e o principal grupo rebelde SPLA (*Sudanese People's Liberation Army*), que poria fim a décadas de guerra civil, garantindo a autonomia do Sul do Sudão por seis anos, ao que se seguiria o referendo sobre a independência, em 2011.

Porém este acordo não foi assinado por todos os grupos de rebeldes, tendo-se continuado a verificar graves violações dos direitos humanos e não se vendo qualquer diminuição da violência.

Já em 2008 foram anunciadas pelo TPI dez acusações contra o Presidente Bashir, entre as quais a promoção de vários crimes de guerra e contra a humanidade e as investigações continuam ainda hoje.

As eleições presidenciais de 2010, apesar de coordenadas como apoio do Centro Cárter (centro de apoio às eleições democráticas em países conflituosos), foram por aquele descritas como um processo “altamente caótico, não transparente e vulnerável à manipulação eleitoral”, tendo vencido, mais uma vez, al-Bashir.

Só este ano se deu a separação Norte-Sul, após o referendo, com 98,83% dos votos a favor da independência do Sul. É ainda um território extremamente frágil, não se podendo dizer que esteja fora de perigo. Há ainda muitas questões a resolver, tendo sido indicado o mês de Julho como data indicativa para a criação oficial deste novo Estado.

Assim podemos considerar que este é *ainda* um caso de responsabilidade de proteger, na medida em que a comunidade internacional tem de o manter “debaixo de olho”, querendo isto dizer, que terá de haver um grande apoio a este país (neste caso, o Sul, que é o *novo* país), no sentido de ele, um dia, conseguir sozinho assegurar a sua responsabilidade primária de protecção da sua população.

Apesar de ter sido um processo lento e progressivo, podemos no entanto considerar que a responsabilidade de proteger teve e continua a ter um importante papel na questão do Darfur. Muitos têm sido os apoios da comunidade internacional, tanto no que respeita às negociações, quanto ao próprio referendo, tendo este sido diariamente seguido pelos *media* e comentado pela opinião pública internacional.

5.5. O caso da Líbia (2011...)

O caso que se passa agora na Líbia é um exemplo gritante da necessidade da ONU agir preventivamente. Já há meses que caos no Médio Oriente se tem vindo a intensificar, espalhando-lhe de país em país, como se de um rastilho se tratasse. As forças diplomáticas das NU pouco fizeram a nível preventivo, devendo ter estado muito melhor preparadas para o caso líbio, na medida em que não fosse algo que não se pudesse prever.

O Mundo esteve de olhos postos nos países muçulmanos, à espera de ver o que se sucederia às manifestações. Entretanto civis iam sendo mortos...e a prevenção, as negociações, que já se deveriam ter iniciado antes mesmo da primeira manifestação,

tardavam em chegar.

Depois de muito se discutir sobre o que se deveria fazer para parar as forças de Kadhafi, o CS aprovou a Resolução 1970 (2011) considerando que crimes contra a humanidade poderiam estar a ocorrer e referenciando a situação ao Procurador do TPI.

Enquanto os conflitos continuam, Kadhafi já ganhou forças e os rebeldes continuam a lutar, no que hoje já se declarou tratar-se de uma guerra civil.

O Centro Global para a Responsabilidade de Proteger sugeriu em Fevereiro os próximos passos a tomar:

- I. Impor ao governo da Líbia que assegure a sua responsabilidade de proteger e que pare com as atrocidades
- II. Estabelecer uma zona de voo proibida sobre todo o país, no seguimento do Capítulo VI CNU, e proibir os ataques aéreos a civis
- III. Implementar um embargo de armas completo, proibindo a venda, transferência ou entrega de quaisquer armas ou equipamento militar ao governo da Líbia
- IV. Impor sanções às figuras-chave do regime incluindo Muammar Kadhafi, a sua família e outros conhecidos por incitar ou ordenar a comissão de atrocidades contra civis
- V. Criar uma Comissão de Inquérito, com possível remessa ao Tribunal Penal Internacional, para investigar se crimes contra a humanidade foram cometidos pelo governo Líbio, forças de segurança e mercenários estrangeiros

Como se vê, são medidas que não envolvem a força e que podiam muito bem ter sido desde logo implementadas, tendo cumprido a tão aclamada prevenção e, provavelmente, tendo evitado algumas das mortes.

Outras medidas têm sido propostas pela sociedade civil, que tem sido bastante activa quanto a esta questão. Já se pronunciaram assim, para além do Centro Global para a Responsabilidade de Proteger, a *UN Watch*, a *Human Rights Watch*, o Grupo de Crises internacionais, a CIVICUS e a *Genocide Intervention Network/ Save Darfur Coalition*.

Entretanto, a 17 de Março foi aprovada pelo CS a Resolução 1973 (2011)²³ que, entre outras coisas:

- Exige o cessar-fogo e o fim da violência
- Estabelece zonas aéreas proibidas
- Reforça o embargo de armas previamente estabelecido
- Autoriza os Estados Membros que tenham notificado o Secretário Geral a tomar todas as medidas necessárias para proteger os civis e as populações sob ameaça

A OTAN já está no terreno, mas os rebeldes continuam a exigir mais, afirmando que a comunidade internacional deveria fazer mais e mais rápido. Todos os dias vamos tendo notícias sobre este caso. Não podendo, por razões de espaço e de tempo fazer uma espécie de “diário” sobre a situação Líbia, resta-me analisar a forma como as coisas foram levadas até ao momento da intervenção da OTAN.

Parece que a responsabilidade de proteger, que devia ser, acima de tudo, uma medida preventiva, que evitasse o uso da força por agir a priori, mais uma vez falho, pelo menos nessa perspectiva de acção prévia. A diplomacia preventiva, as negociações, o acompanhamento no terreno, a cooperação com as organizações regionais, coisas que já deveriam estar a acontecer antes sequer da primeira manifestação na Líbia (na medida

²³ Anexo VII

em que tínhamos casos como a Tunísia e o Egipto que faziam prever o arrastamento do descontentamento popular), não aconteceram.

Na ausência da fase preventiva restava a fase reactiva da responsabilidade de proteger, por definição, menos eficaz no seu propósito de defesa dos direitos fundamentais e de impedir a cometimento de crimes.

Agora com a OTAN no terreno parece que pouco mais se poderá fazer. A diplomacia continua o seu trabalho, acordos estão a ser negociados, e a guerra vai continuando.

Se por um lado não podemos negar o papel activo da comunidade internacional, nomeadamente o êxito do CS na aprovação da Resolução 1973 (2011), por outro é de lastimar que, um conceito que se baseia na prevenção, fazendo dela o seu lema, falhe precisamente nesse ponto...

Como um dos progenitores da Responsabilidade de Proteger afirmou “O objectivo imediato deve ser chegar ao ponto em que, quando o próximo caso que choque consciências, de mortes em larga escala, ou limpeza étnica, ou outros crimes de guerra, ou crimes contra a humanidade, surgir, como infelizmente todos eles têm surgido, a resposta-reflexo imediata de toda a comunidade internacional seja, não perguntar se a acção é necessária, mas antes **que acção é exigida, por quem, quando e como**”²⁴, e esta decisão de agir não tardou em chegar no caso líbio.

Resta-nos aperfeiçoar aquilo que um dia permitirá não ter de decidir que acção será tomada. Resta-nos não ter de tomar uma medida. Resta-nos agir antes de sermos obrigados a agir. Resta-nos saber prevenir.

²⁴ Gareth Evans, “The Responsibility to Protect: an idea...”, p.289.

6. Questões

6.1. Responsabilidade de proteger limitada a quatro tipos de crimes

O Relatório “A Responsabilidade de Proteger” é claro no que toca aos crimes que legitimam uma intervenção: são apenas quatro crimes já bem definidos na ordem internacional:

Genocídio: definido e punido nos termos da Convenção sobre a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, de 1948, e, de forma semelhante, no art.6º do Estatuto do TPI, nos quais se diz ser considerado genocídio “qualquer dos seguintes actos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como tal:

- (a) matar membros do grupo;
- (b) causar lesão grave à integridade de física ou mental de membros do grupo;
- (c) submeter intencionalmente o grupo a condições de existência capazes de lhe causar a destruição física total ou parcial;
- (d) adoptar medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo;
- (e) efectuar a transferência forçada de crianças do grupo para outro grupo.”

Crimes de guerra: definidos na Carta de Londres, ou Estatuto do Tribunal Militar Internacional de Nuremberga (art.6º al.b), e no art.8º do Estatuto do TPI como as ofensas particularmente graves contra as leis da guerra.

Limpeza étnica: tem sido definida pelo Direito Internacional como eliminação sistemática de um grupo étnico ou de grupos de uma região ou sociedade, por deportação, emigração forçada, ou genocídio.

Crimes contra a Humanidade: definidos na Carta de Londres, ou Estatuto do Tribunal Militar Internacional de Nuremberga (art.6º al.c) e no art.7º do Estatuto do TPI, como consistindo no assassinato, na exterminação, na escravatura, na deportação, ou em todo e qualquer acto desumano cometido contra as populações civis, antes ou durante a guerra, ou ainda as perseguições por motivos políticos, raciais ou religiosos, quando tais actos ou perseguições sejam cometidos no seguimento de um crime contra a paz ou de um crime de guerra.

Limitar a Responsabilidade de Proteger a estes quatro tipos de crimes é por um lado necessário, na medida em que teria de se limitar o campo de aplicação deste conceito, mas por outro lado é o aceitar de uma estagnação, na medida em que nada de novo se trouxe. Estes quatro tipos de crimes já são desde há muito condenados por toda a comunidade internacional, sendo a sua prática punida pelo TPI e pelo TIJ. Neste aspecto, o relatório poderia inovar, sendo aplicado e conseguindo o consenso em tal aplicação, a crimes menores, mas que não deixam de ser graves, não devendo nunca ser tolerados.

Coloca-se assim a questão: e se se tratarem de crimes de ofensa à vida humana, mas que não envolvam tantas mortes como as necessárias para ser considerado um

genocídio? Aliás, a partir de quantas mortes há genocídio? Existe um número fixado? E se não houver limpeza étnica, não havendo mortes, mas houver uma grave discriminação em função da raça? Ou do sexo, como se verifica em alguns países do médio oriente? E não deveria também haver uma responsabilidade de proteger em casos de catástrofes naturais, quando os Governos se recusam a receber ajuda humanitária?

No entanto não está num horizonte próximo o alargamento da Responsabilidade de Proteger, tal como foi concebida, a outras situações... Sorte seria se pudéssemos hoje afirmar que estes quatro crimes estão já eliminados à partida, para que nos preparássemos para um alargamento a novos crimes a serem efectivamente prevenidos.

Como afirmou Gareth Evans “se a responsabilidade de proteger se trata de proteger todos de tudo, acabará por não proteger ninguém de coisa nenhuma”²⁵.

6.2. Conceitos demasiado amplos

O conceito de justa causa como que assente numa ameaça iminente é demasiado vago, na medida em que, nos dias que correm, o que é iminente ou apenas provável é muitas vezes difícil de calcular. Existem hoje ameaças muito mais elaboradas e muito menos previsíveis, acções terroristas deslocalizadas, armas de destruição maciça são apenas algumas das manifestações da criminalidade organizada. Mas agir na convicção da existência de uma ameaça iminente, como aconteceu no Iraque, e depois verificar-se que não havia qualquer ameaça é algo que não pode acontecer. Tem de se concretizar o que é prever, o que é iminente, o que é urgente e assegurar que não se viola a igualdade soberana de uma Nação com base numa alegação sem qualquer fundamento, e que muitas vezes se mascara para esconder a essência egoística e interessada da acção.

O problema é que nos dias que correm é muito difícil ter a certeza de que uma ameaça está prestes a concretizar-se. Por outro lado, há ataques que têm lugar sem qualquer indício ou pré-aviso. Porém, para o conceito em análise – Responsabilidade de Proteger – o que está em causa não é tanto a ameaça de um ataque, mas antes a iminência de ocorrência de um dos quatro tipos de crimes abrangidos. E isso não acontece sem uma crise ou agitação social que o anteceda, como se está agora a verificar na Líbia.

Assim sendo, parece que a iminência da justa causa que legitimará a acção armada terá de ser aferida caso a caso, mas a sua fundamentação não pode ser leviana. Isto é, não se pode repetir o que aconteceu no Iraque, quando em 2003 o Presidente norte-americano decidiu invadir o país, com base em suspeitas de que aquele país desenvolvia armas de destruição maciça, deixando no ar as tais dúvidas relativamente às verdadeiras razões da invasão e ocupação, uma vez que se trata de uma país produtor de petróleo. Embora esta não seja uma situação directamente relacionada com a Responsabilidade de Proteger, acaba por o ser indirectamente na medida em que, se na realidade estivessem a ser desenvolvidas armas de destruição maciça estaríamos perante uma ameaça à paz e potencialmente um crime contra a humanidade. Mas a ameaça não existia, como se provou depois, pelo que tal argumento nunca deveria ter sido o impulsor da invasão.

Para não se voltar a fazer o mesmo, a seguir pistas erradas ou tomar decisões com base em alegações sem quaisquer provas é necessário saber o que é um perigo iminente, e se realmente existe a justa causa que virá legitimar a acção armada.

²⁵ Gareth Evans, “The Responsibility to Protect: an idea...”, p. 294

6.3. Desadequação da CNU

A CNU fala em conflitos entre Estados e não nos conflitos intra-estaduais, que, nos dias que correm, são os mais frequentes (guerras civis, genocídios). É uma redacção natural, na medida em que se seguiu à II Guerra Mundial, altura em que a maioria dos conflitos eram entre Estados.

Apesar da CNU falar, no Capítulo VII em “paz e segurança internacionais”, fá-lo num capítulo denominado “Acção em caso de ameaça à paz, ruptura de paz e acto de agressão”, e o que se tem verificado é que o CS se tem manifestado, mesmo tratando-se de um conflito meramente interno, na medida em que existe uma ameaça à paz, dispensando-se o elemento “internacional” do conflito.

Por outro lado, e como já foi referido supra, a violação de direitos do Homem acaba por “internacionalizar” qualquer conflito, na medida em que estes são defendidos por toda a comunidade internacional, acima de qualquer princípio da soberania.

Mohammed Ayoob²⁶ propõe a criação de um órgão que se dedique exclusivamente às questões humanitárias. Um “Conselho Humanitário” que não coloque em causa a acção em casos de ameaça à paz, em que estariam representados todos os membros das NU de forma igualitária, não possuindo nenhum deles, poder de veto. Deste modo, segundo o autor, as intervenções ou as decisões sobre acção ou não acção, teriam muito mais credibilidade e legitimidade, pois seriam emanadas de um órgão verdadeiramente representativo.

Esta proposta envolveria uma alteração da Carta, porém não parece ter tido muitos seguidores, sendo até um pouco irrealista na sua organização.

A opinião mais comum no que diz respeito à desactualização da CNU é a de, entre outros, Thomas M. Franck²⁷. Para este autor a CNU é um documento adaptável ao passar dos anos, podendo ser reinterpretado de modos diversos à medida que as circunstâncias o exijam.

Franck aponta quatro acontecimentos que mudaram o Mundo, sem que a CNU se tenha tido de alterar para lidar com os mesmos. São eles:

- a Guerra Fria que revelou a impossibilidade da acção do CS devido ao veto.
- a substituição pelos Estados da agressão indirecta (por exemplo a intromissão secreta em guerras civis) pela agressão militar frontal, que seria proibida pelo art.2º nº4 e reprimida pelo art.42º.
- a transformação tecnológica do armamento (nuclear, químico e biológico), que torna obsoleto do direito de legítima defesa, que, segundo o art.51º se limita a casos em que o ataque armado já ocorreu.
- a crescente consciência pública da importância dos direitos humanos, quando a CNU os mantém na periferia, centrando-se na prevenção de agressões.

²⁶ Mohammed Ayoob, “Humanitarian Intervention and State Sovereignty”, disponível em <http://www.luiss.it/mes/wp-content/uploads/2010/03/humanitarian-intervention-and-state-sovereignty-mohammed-ayooba.pdf>, consultado a 22/01/2011.

²⁷ Thomas M. Franck, “Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks”, Cambridge, 2002.

Apesar de estes quatro acontecimentos, ou desenvolvimentos apelarem à revisão da CNU, a verdade é que ela lhes sobreviveu. O que aconteceu foi que se passou a interpretar de forma menos rígida o seu articulado, que foi feito para durar e não para ceder em face das mudanças do nosso planeta (que, apesar de muitas desde a II Grande Guerra, não foram por isso de menor importância). Por outro lado e como afirma Franck²⁸ “Contudo a mudança tem sido feita: muito mais extensiva e profundamente do que o geralmente reconhecido. Aconteceu não pelo formal processo de aditamentos, mas antes pela prática dos principais órgãos das NU.”.

6.4. Interpretação do art. 2º nº4 da CNU

O nº4 do art.2º da CNU é a principal regra sobre o uso da força, e proíbe-o com duas excepções: o uso da força autorizado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS) – art.42º, e a legítima defesa – art. 51º²⁹. Porém, os Estados têm-se desentendido relativamente à forma como este artigo deve ser interpretado. “Há uma divisão entre Estados desenvolvidos e não desenvolvidos sobre se “uso da força” abrange, não só a força armada mas também coerção económica. Existe também o debate relativamente a que tipos de actividades devem significar o “uso da força” como oposição à intervenção ou como mera aplicação da lei.”³⁰

A parte final do artigo “...*contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou em qualquer forma inconsistente com os objectivos das Nações Unidas*” é a mais controversa. Como a interpretar? Como uma estrita proibição do uso da força em qualquer circunstância, ou a permissão do uso da força quando se trate de proteger valores e objectivos da ONU (nomeadamente a protecção de direitos fundamentais)?

A questão do uso da força no Direito Internacional tem ganho novos contornos nos últimos anos.

“Com o princípio da resolução de conflitos entre Estados por meios pacíficos (nº3 do art.2º) e a proibição do uso da força na CNU (nº 4 do art.º 2º) visou-se acabar com a guerra e até banir a palavra “guerra”. Mas a realidade da natureza humana e das relações entre Estados obriga a admitir a possibilidade do uso da força; por isso, são necessários **critérios gerais, eficazes e objectivos** que permitam tratar adequadamente todas as situações.”³¹

Se por um lado é claro o princípio da proibição do uso da força, por outro lado assiste-se repetidamente à sua violação por parte de vários agentes internacionais sem que nada se faça para condenar tal desrespeito. Ou melhor, condena-se, diz-se que se desaprova, mas não se sanciona, não se faz nada a nível prático.

Pode-se entender com isto ou que o Direito Internacional é na realidade diferente do que estatui a CNU, não se podendo já afirmar que a proibição do uso da força seja um

²⁸ Thomas M. Franck, “Recourse to Force...”, p. 5

²⁹ Ver artigos da CNU no Anexo I

³⁰ Christine Gray, “International law and the use of force”, Oxford, 2008, 3rd ed., p. 30

³¹ Jorge Silva Paulo, “O Uso Preventivo da Força”, Revista Nação e Defesa., nº120, Instituto da Defesa Nacional, 3ª ed., p. 31. (negrito meu)

princípio imperativo; ou que o Direito Internacional é violado e não possui os sistemas de coerção necessários para prevenir e corrigir essas violações.

Se formos pelo primeiro entendimento, então a melhor solução será consagrar este novo direito emergente. Admitir de uma vez por todas que a CNU está desactualizada e precisa de correcções.

Já pela segunda opinião, é urgente a criação de um mecanismo que não deixe impunes aqueles que violam a proibição do uso da força, que se julgam mais do que a lei sem que nada lhes aconteça... legitimando a conduta à partida errada.

Segundo a análise de Christine Gray³², raras são as vezes em que os Estados não procuram uma justificação legal para o uso que fazem da força, com o intuito de evitar a condenação pela comunidade internacional. Segundo a autora, mesmo quando ambos os Estados em conflito invocam a legítima defesa, podem os dois acreditar que a razão e o direito estão do seu lado.

No caso controverso da invasão e bombardeamento da Jugoslávia pela OTAN, em defesa da minoria albanesa, o argumento invocado pelos dez países da OTAN acusados pela Jugoslávia, no Tribunal Internacional de Justiça, foi o de que a proibição do art.2º nº4 CNU deve ser interpretada restritivamente, ou seja, proibem-se intervenções dirigidas *contra a integridade territorial ou a independência política*, o que não se aplicaria à acção da OTAN, que teve como objectivo a protecção da população em perigo.

6.5. Poder de veto dos membros permanentes do CS

A possibilidade de um membro permanente impedir a acção armada pelas NU, através do exercício do seu direito de veto, suscita graves problemas, na medida em que qualquer um dos cinco membros permanentes pode ter um interesse estratégico (económico, político, etc) na não intervenção em determinado conflito, e, sozinho, impede que a comunidade internacional intervenha e possa pôr fim a graves ameaças à paz e aos direitos humanos.

A questão a colocar é se não estará já obsoleto este direito atribuído aos cinco principais vencedores da II Guerra Mundial, que assim podem mais do que todos os outros

Existe também quem proponha o alargamento dos membros permanentes, mas essa não parece ser a solução, uma vez que seria permitir que mais Estados pudessem vetar, e assim, impedir mais decisões.

“Resumindo, desde que o poder de veto dos P-5 possa ser usado para recusar ajuda humanitária e para prevenir a intervenção humanitária, é criado um sistema visivelmente discriminatório que levanta a questão sobre a legitimidade de todas as intervenções humanitárias sancionadas pelo CS.”³³

Nicolas Valticos³⁴ sugere assim a reforma do CS e da sua forma de deliberar, passando a utilizar-se “um método de voto qualificado, que tenha em conta a importância dos Estados, calculada com base em vários factores – e que não se contente,

³² Christine Gray, “International Law...”, pp. 1- 24, p.29

³³ Mohammed Ayoob, “Humanitarian Intervention...”, p. 88.

³⁴ Nicolas Valticos, “Les droits de l’homme, le droit international et l’intervention militaire en Yougoslavie. Où va-t-on? Éclipse du Conseil de Sécurité ou réforme du droit de veto?”, *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 104 No. 1, 2000, pp. 5—18

para admitir um veto, com a oposição de um único dos Estados considerados -, que deveria permitir ao CS evitar, em mais larga medida, os impasses e assegurar, cada vez mais, o papel que lhe é atribuído. Isso contribuirá para reduzir, pelo menos, a marginalização das NU e o regresso de uma nova política de blocos.”

Na minha opinião, a solução passaria por impedir o veto em questões que envolvessem direitos humanos ou crises humanitárias. Não faz sentido que cinco Estados (ou até mesmo apenas um) possam decidir questões que respeitam a toda a Humanidade, podendo envolver milhares de mortos por um capricho egoístico...

Por outro lado, a possibilidade de alargar o número de membros permanentes, provavelmente vedando-lhes o direito de veto, mas abrindo-lhes a porta de uma maior participação e influência nas discussões sobre tantas questões, também seria um factor em prol de uma maior democratização deste importante órgão que é o CS.

6.6. Órgão competente

Que decide se e quando há uma ameaça à paz? Ou que um Estado é incapaz para proteger a sua população? O CS é o órgão mais competente para o fazer. Isto é ponto assente na doutrina jusinternacionalista.

A questão é que nem sempre o faz atempadamente. Ou se declara haver uma ameaça à paz nada pode fazer porque um dos membros permanentes vetou a resolução de intervir. O que fazer então? Será legítimo deixar a avaliação da situação internacional nas mãos de um dos cinco membros permanentes, que podem jogar com os seus interesses na manipulação da agenda das NU?

Será que não seria melhor criar um órgão independente, com pessoal especializado em matérias de guerra e paz e de estratégia internacional, que definisse qual a melhor altura para se agir, quais as situações mais urgentes e qual a melhor resposta a dar a cada situação?

Mohammed Ayoob propõe a criação de um Conselho Humanitário com uma representação adequada de cada região e um sistema rotativo de membros, que reflectisse a composição das NU. Porém, como aponta Maria de Assunção do Vale Pereira, é uma proposta irrealista, na medida em que “não será mais fácil conseguir um consenso entre quase 40 Estados (ou seja, *pelo menos* três quartos de *pelo menos* 50), representantes de todas as sensibilidades no seio da comunidade de Estados, do que conseguir a dita “democratização” do CS”.

Com esta democratização do CS quer-se dizer igual valor de todos, isto é, supressão do direito de veto, pelo menos em questões de ingerência humanitária em que alguma dos membros permanentes possa estar envolvido, directa ou indirectamente.

Com a impossibilidade de agir do CS originaria no direito de veto coloca-se uma questão de ética e de moral acerca do que é afinal mais prejudicial: ignorar o CS, violando a CNU e agindo na defesa de populações em perigo e na protecção da paz ou respeitar a ordem e a legalidade internacionais, nada fazendo para pôr termo a um massacre.

Temos por outro lado as organizações regionais e sub-regionais que, em caso de

ameaça poderão intervir sem a autorização prévia do CS. Um caso de sucesso deste tipo de intervenções é a UA, que no Quênia em 2007-08 evitou uma tragédia. Porém, no caso do Quênia, a UA teve desde o início o expresso apoio da comunidade internacional em geral e das NU em particular, sendo que o Secretário-Geral Ban-Ki Moon apoiou Kofi Annan, enquanto líder da UA, na persuasão do Presidente queniano Mwai Kibaki e do seu principal opositor Raila Odinga, a estabelecerem um acordo de partilha de poder.

Mais complicado seria se a UA tivesse de usar a força das armas para evitar as atrocidades, e, no final, o CS não ratificasse tal decisão, não sanando a sua ilegalidade. É nesta situação que um órgão subsidiário ao CS se revela necessária para que não fique sem legitimidade uma acção daquele tipo.

6.7. Como prevenir?

O relatório fala em prevenção, também ela numa dupla dimensão: primeiro por parte do próprio Estado, só depois por parte da comunidade internacional. Ora se o próprio Estado não se mune dos meios adequados para prevenir os quatro tipos de crimes que cabem na Responsabilidade de Proteger, pode a comunidade internacional intervir sem existir qualquer ameaça ou perigo iminente, mas apenas com base na não existência de meios preventivos nesse Estado? Como aferir essa falta, como legitimar tal decisão e como permitir tal ingerência?

Não podemos simplesmente afirmar que a prevenção tem sempre de ser assegurada, como faz o relatório, mas temos de pensar na realidade prática de tal afirmação.

Ora, diz-nos o parágrafo 3.2 que esta prevenção consiste “nos esforços para assegurar responsabilização e boa governação, para proteger os direitos humanos, promover o desenvolvimento económico e social e assegurar a justa distribuição de recursos através dos meios necessários.” (tradução minha).

Esta prevenção pode ser feita através das organizações regionais e sub-regionais, que por estarem presentes no terreno, parecem ser as entidades com maior capacidade de intervenção ao nível preventivo. Porém, muitas destas organizações, para se conseguirem manter, têm de fazer acordos com os governos locais, acabando muitas vezes por se diluir nos interesses das várias facções existentes...apoiando esta ou aquela, e desfocalizando-se dos seus objectivos originais. Esta é uma das grandes falhas do sistema preventivo, que é dificilmente colmatável, na medida em que as organizações locais precisam da aprovação da autoridade local. E a Autoridade pode jogar com essa fragilidade para conseguir da organização que ela reduza o seu campo de intervenção até ao minimamente necessário para manter uma aparência de que algo está a ser feito.

Apesar de poderem corromper-se, as ONG's têm um importante papel como agentes internacionais, sendo reconhecidas timidamente na CNU (art. 71^{o35}), mas, não possuindo qualquer poder decisório na sua relação com as NU, acabam por limitar a sua acção ao exercício de pressões que influenciem a opinião pública e a própria ONU.

Temos por outro lado a opinião pública internacional que vai exercendo a sua pressão principalmente através dos meios de comunicação social. Este é também um factor de prevenção, mas não tão eficaz como seria uma acção organizada. Repórteres e ONG's presentes no local relatam as situações de perigo com uma maior proximidade, alertando todo o Mundo para uma realidade que por vezes não lhe chega por demasiado

³⁵ Ver Anexo I

distante, e desta alerta nascem por vezes movimentos em prol da paz e da defesa de direitos.

Mas a nível prático, real, concreto...o que pode ser feito? Se em princípio não nos devemos imiscuir nos assuntos internos de cada Nação, deverá haver uma maneira de assegurar que essa Nação reúne todos os meios necessários para prevenir a ocorrência de conflitos que ameacem a paz e desrespeitem os direitos fundamentais... O relatório fala em prevenção, mas não concretiza. Eis a minha proposta de uma metodologia da prevenção:

O primeiro passo é detectar a ameaça ou possibilidade de emergência dela. Aí os melhores agentes serão mesmo as organizações regionais ou sub-regionais. São elas as entidades que primeiro se apercebem da questão e que com ela contactam directamente.

O segundo passo será ter a percepção da crise. Conhecer os seus moldes, delinear os seus contornos, nomeadamente através de enviados da ONU ao terreno, para melhor conhecimento da situação.

O terceiro passo ao nível preventivo será tomar uma medida, em tempo útil, que impeça o desenvolver da questão que está no cerne da ameaça. Isto pode passar por negociações, propostas de paz, ou sugestão de alternativas que minimizem o descontentamento e evitem o conflito.

Michel Rocard, antigo primeiro-ministro francês, propôs no Parlamento Europeu em 1995 a criação de um centro de análise para a prevenção das crises que estaria encarregue de “uma missão principal de diagnóstico das situações de crises potenciais, de preparação da diplomacia preventiva e das acções públicas ou humanitárias eventualmente necessárias”³⁶: Não consegui encontrar nada acerca da efectiva criação de tal instituto, pelo que depreendo que não tenha chegado a realizar-se.

Por outro lado no seu recente discurso, a 2 de Fevereiro na Universidade de Oxford³⁷, o Secretário-Geral Ban-Ki Moon vê a prevenção que tem sido feita com olhar positivo, referindo que “só em 2010 as NU apoiaram 34 diferentes esforços de mediação, facilitação e diálogo, incluindo a flexibilização da crise no Quirguistão e a manutenção da transição para uma democracia em curso na Guiné”. “Trabalhar nesta área envolve adaptar doutrinas, capacidades e treino bem como colaborar com parceiros e organizações regionais”, afirma o Secretário-Geral.

Já antes, em 2009, Gareth Evans defendera que a vertente preventiva da responsabilidade de proteger se deve limitar aos casos de clara iminência da comissão de atrocidades em grande escala³⁸, não devendo ser esforços prolongados por muito tempo. Isto porque, ao generalizar a responsabilidade de proteger, ao a aplicar a todo e qualquer caso, logo à partida, está-se a “diluir a sua capacidade de mobilização nos casos em que realmente é necessária”³⁹.

As críticas a este argumento não se fizeram esperar e desde logo se apontaram dedos a Evans, defendendo que aí (na iminência de tais atrocidades) a prevenção já não será possível, e que a prevenção precisa de acção muito antes de um grito por ajuda ter sido solto.

³⁶ Mario Bettati, “O direito de ingerência, mutação da ordem internacional”, Instituto Piaget, 1996, pp. 256 e ss.

³⁷ Discurso de Ban Ki-Moon disponível em <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37454&Cr=responsibility+to+protect&Cr1=>, consultado em 20/02/2011.

³⁸ Gareth Evans, “The Responsibility to Protect in International Affairs: Where to From Here?”, citado por Alex J. Bellamy em “Responsibility to Protect - Five Years On”, nota 51.

³⁹ Gareth Evans, “The Responsibility to Protect: an idea...”, p. 295

6.8. Questão do uso preventivo da força: legalidade?

O capítulo VII da CNU trata da “Acção em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e acto da agressão” e é nele que o uso da força é regulado (para além das disposições do art.2º).

Ao longo dos vários artigos que compõem este capítulo, vamos constatando que o CS é o órgão mais importante na determinação destas situações (de ameaça ou ruptura de paz ou acto de agressão) bem com na resolução das mesmas: é ele que determina quando há ameaça à paz (art. 39º), é ele que decide que medidas devem ser tomadas nesses casos (arts. 39º, 41º,42º), é ele que decide do recurso ao uso da força (art. 44º), é a ele que têm de ser comunicadas as medidas tomadas em caso de legítima defesa (art. 51º), entre outra coisas.

Apesar de tudo isto, nunca se fala de um uso da força de forma preventiva. Porém, ao se falar em “manutenção da paz” (ex. art. 47º nº1) pode acontecer que tal manutenção exija uma acção militar preventiva e não reactiva. Poderá então afirmar-se que o uso preventivo da força tem cabimento na CNU?

No seu artigo “O Uso Preventivo da Força”, Jorge Silva Paulo defende que o uso da força de forma preventiva, pelos EUA como grande potência mundial, não tem de ser uma coisa má, podendo até ser visto como algo de positivo, na medida em que existem mecanismos de controlo e de responsabilização desse uso da força quando exercido desproporcionadamente.

Também Bruce W. Jentelson⁴⁰ faz um forte apelo à importância do uso da força não apenas como último recurso, como parece indicar o relatório “A Responsabilidade de Proteger”, mas de forma preventiva. Neste artigo o autor relembra a importância e a diferença que a prevenção podem fazer, na medida em que é muito mais fácil agir preventivamente, mesmo que através do uso da força militar, evitando danos maiores, do que reagir ao mal já feito e só depois reconstruir.

Existe uma dimensão preventiva na Responsabilidade de Proteger. Porém, nada é dito no relatório da CIISE se o pôr em prática essa prevenção pode ou deve ser através do uso da força. À partida não será uma vez que o relatório apenas refere o uso da força em último recurso.

O que o autor (Bruce Jentelson) defende é que em certos casos, o uso da força absoluta e unicamente em último caso, pode já ser tardio, devendo ser antecipado quando haja a clara evidência de que se avizinha uma catástrofe, isto é, mortes em grande escala. Ao se legitimar a possibilidade do uso da força preventivamente, estar-se-ia a pôr em prática uma estratégia dissuasora, na medida em que, ameaçados na sua soberania, os Estados que teriam tendência a praticar um dos quatro crimes em causa, ficaria retraído, para evitar a intromissão de terceiros nos seus assuntos internos.

É um argumento interessante e que até poderia funcionar. Mas penso que não vingou pelo risco que é autorizar-se o uso da força à priori – não é bem à priori, porque

⁴⁰ Bruce W. Jentelson, “Humanitarian Intervention and Sovereignty Delegation: Why? When? Who decides? How Much?”, Draft paper for conference on Delegating Sovereignty: Constitutional and Political Perspectives, Duke University, 2006.

têm de ter sido esgotados todos os meios não militares, mas mesmo assim é um uso preventivo e não reactivo, ou seja, que acontece antes do ataque ou da violação. Se o objectivo é manter a paz internacional, não parece coerente admitir-se o uso da força antes mesmo de se assistir a qualquer violação (embora apenas na iminência de tal violação). A própria definição de quando se estaria ou não na presença de uma clara evidência de que haveria um massacre futuro é difícil de concretizar.

Por outro lado também não se deveria ter de esperar que o mal aparecesse e que as mortes acontecessem para se poder agir. Obrigar a comunidade internacional a assistir impávida ao despoletar duma catástrofe para lhe poder pôr termo parece cruel e descabido. Mas é a realidade que temos. Se não existe base legal que autorize o uso preventivo da força, este é ilegal...a não ser que venha a legalizar-se pela via costumeira.

7. Problemas

Para além das questões suscitadas por este conceito, há algumas dificuldades práticas com que a aplicação do mesmo se deparou já após a Cimeira Mundial, ou seja, já após a sua adopção no seio das NU.

O primeiro entrave com que nos deparamos é que, apesar da sua consagração, se verificou por parte de todos um receio em adoptar uma parte importante do referido conceito que são os cinco critérios para a intervenção militar.

Nem o CS nem a AG referiram especificamente os critérios, como integrando a norma que se acolhia, pelo que não se pode entender que eles devam ser seguidos como prática imposta pela ONU.

Uns por acharem que tais critérios limitam a apreciação casuística que deve ser sempre feita, outros por julgarem que a sua consagração significa um legitimar do uso da força⁴¹, a verdade é que eles não foram queridos e como tal não serão observados, pelo menos obrigatoriamente.

Outro problema que pode surgir é o da falta de capacidade física para agir militarmente, quando já se tenha atingido o consenso necessário.

Os Estados já não enviam recursos humanos sem mais para os conflitos armados. O medo de sofrer baixas exerce um peso enorme sobre a decisão de contribuir e apoiar determinado esforço militar. Assim, não importa apenas a decisão de que é necessária uma intervenção militar, mas é preciso que os Estados se disponibilizem a contribuir com recursos humanos, o que acontece cada vez menos, ou com maiores restrições.

Para além disto, há ainda a falta de preparação, de treino adequado às circunstâncias completamente novas que se irão encontrar, o que pode causar muitas baixas.

Por fim, como aponta Evans⁴², falando sobre a situação do Darfur: “Eles [os países europeus] estão confortavelmente abrigados por detrás da falta de vontade da União Africana de aceitar estranhos, particularmente não-islâmicos do Norte, nos conflitos, mas a verdade é que eles não são capazes nem estão dispostos a fornecer os recursos necessários.”

⁴¹ Gareth Evans, “From humanitarian intervention to the responsibility to protect”, disponível em <http://hosted.law.wisc.edu/wilj/issues/24/3/evans.pdf>, consultado em 23/03/2011, pp. 716 e 717

⁴² Gareth Evans, “From humanitarian intervention...”, p.720

8. Natureza Jurídica da Responsabilidade de Proteger

Não é consensual a natureza jurídica da Responsabilidade de Proteger. Consoante a perspectiva ela pode ser vista como um conceito, um princípio, uma norma emergente, um instituto, uma doutrina...

Para analisar esta questão, resolvi tratar cada um dos três pilares da Responsabilidade de Proteger separadamente. Apesar de os três fazerem parte do mesmo instituto, parecem ter naturezas diferentes e mais, são aplicados em momentos diferentes.

Pilar I – a responsabilidade primária de cada Estado de proteger as suas populações

Pilar II – a responsabilidade da comunidade internacional de prestar assistência aos Estados no cumprimento da sua responsabilidade de proteger

Pilar III – a responsabilidade da comunidade internacional de tomar uma acção atempada e decisiva nos casos em que o Estado falhou na protecção da sua população relativamente a um dos 4 tipos de crimes – genocídio, crimes contra a humanidade, limpeza étnica e crimes de guerra.

Seguindo a metodologia utilizada por Alex J. Bellamy no seu artigo “*Responsibility to Protect - Five Years On*”, falarei primeiro do pilar I e depois, em conjunto, dos pilares II e III.

Ora, o primeiro pilar, na medida em que estabelece a responsabilidade primária de cada Estado de defender as suas populações, não parece suscitar grande controvérsia. Trata-se de facto de uma norma assente de Direito Internacional e também de Direito Interno. É o princípio básico da fundação de qualquer Nação: que o seu governo se possa e consiga proteger, garantindo às suas populações o respeito pelos seus direitos fundamentais, enquanto seres humanos.

Por outro lado, os pilares II e III, dizendo respeito aos Estados enquanto membros da comunidade internacional, revelam uma tal indeterminação que parecem não poder ser qualificados como normas. Se os países sentissem tal responsabilidade como uma obrigatoriedade, que, quando não acatada acarretasse uma sanção, o mais normal seria agirem e, *realmente* protegerem, assistirem os Estados, e prevenirem os crimes. Porém, estes dois pilares, (ou estas duas responsabilidades), têm sido mais usados como um instrumento diplomático do que como uma verdadeira norma. Assim se viu no que aconteceu no Quénia bem como no Sudão (casos infra descritos).

Se por um lado o pilar I é bem claro na sua formulação (pretende-se que os Estados se abstenham de praticar ou impeçam que alguém pratique qualquer dos quatro crimes no seu território), já os pilares II e III não estão concretamente determinados em termos do que se deve ou não fazer. Deve dar-se assistência aos Estados, mas como concretamente?

Deve prevenir-se o acontecimento daqueles crimes, mas através de que medidas precisas? Como pôr em prática tais deveres? Como agir no caso concreto? E se nada se fizer, o que acontece? Há uma sanção? Qual? Como vemos agora, mais uma vez, na questão líbia, a comunidade internacional tarda em agir, não tendo invocado a “norma

internacional de Responsabilidade de Proteger”.

Deveria haver um elenco de acções a ser desenvolvido no caso de a responsabilidade de proteger dever ser empregue na fase reactiva. Uma espécie de agenda que guiasse a comunidade internacional no processo de procura da paz. Mesmo que não o fizesse exaustivamente, mas que, pelo menos, exemplificasse alguns dos procedimentos de cada etapa.

Já Gareth Evans, co-criador do conceito, afirma que já desde 2005, quando a comunidade internacional adoptou unanimemente o conceito na Cimeira Mundial, que ele deveria ser encarado como uma **norma**. Não só pela sua redacção nos parágrafos 138 e 139 do documento final da cimeira⁴³ (que é claramente a redacção de uma norma) mas também pela própria adopção formal do conceito normalmente gerador de divisões, finalmente com unanimidade⁴⁴.

Porém, o autor reconhece que alguns Estados têm dificultado este desafio, tendo mesmo recusado que o conceito tenha sido adoptado (em afirmações sem o mínimo sentido) procurando esvaziá-lo ou prejudicá-lo antes que ele se torne numa norma completamente preenchida e operacional.

Poder-se-ia colocar o problema no mesmo prisma em que se coloca relativamente ao Direito de Intervir. Isto é, questionar-se se se trata de um direito ou de um dever. Falamos em **responsabilidade**, podendo esta palavra indiciar que, ao haver uma responsabilidade há, como que implícito, um **dever** de agir. Uma obrigação de proteger que deve ser cumprida por todos os sujeitos internacionais. Será, porém, um dever sempre dependente de uma autorização por parte do CS. Se encararmos a Responsabilidade de Proteger como um dever, teremos sempre de referir que não é um dever cego, a cumprir sem certas limitações. É antes um dever que terá de ser cumprido em três fases diferentes, cada uma com o seu grau de intensidade: numa primeira fase temos a responsabilidade do próprio Estado de proteger o seu povo da prática dos quatro crimes visados pelo conceito; numa segunda fase, aquela em que o Estado falha na sua auto-protecção, temos o dever da comunidade internacional de prestar assistência ao Estado em perigo, na prossecução da protecção em falta; por último, quando não foi possível a prevenção, e a paz foi de facto posta em causa, existirá um dever da comunidade internacional de agir – em último caso à força das armas – no sentido de pôr fim às violações verificadas. Esta última fase do “dever”, terá de ter a consulta e aprovação do CS. Assim encarada, a Responsabilidade de Proteger, pelo menos na sua última vertente, só será verdadeiramente um dever quando e na medida em que o CS o decreta.

⁴³ Ver Anexo III

⁴⁴ “We have something in place which can properly be described as a new international norm and perhaps on its way towards becoming a new rule of customary international law”, “Surely, with this kind of international endorsement, R2P now had the pedigree to be described, at the very least, as a broadly accepted international norm?”. Gareth Evans in “Responsibility to protect: an idea...”, pp. 286 e 288. 39

9. Alternativas caso o CS nada decida em tempo útil ou recuse uma intervenção

Apesar do esforço feito na adopção da Responsabilidade de Proteger e de finalmente se ter atingido um consenso (em 2005), a verdade é que a questão mais importante de toda esta problemática ficou por responder: pode ou não haver uma acção por parte de um ou mais Estados quando não seja concedida uma autorização pelo CS?

Quando nem o CS nem o Estado em causa autorizam a intervenção em determinado conflito que origine ou possa originar uma crise humanitária, e, mesmo assim existe acção por parte de um Estado ou de uma organização internacional, fica-se perante uma situação de violação de três princípios da CNU: a igualdade soberana dos Estados (art.2º nº1), a proibição do uso da força (art.2º nº4) e a não-ingerência (art. 2º nº7).

Se a questão da soberania já foi ultrapassada (sendo que hoje se entende que os direitos humanos são uma preocupação global e não nacional, escapando por isso à tutela única de Estados para estar no cerne das preocupações da comunidade internacional), a questão da ingerência (enquanto intervenção não autorizada) e do uso da força não têm ainda os seus contornos definidos de forma tão clara quanto a nova ordem mundial exige.

Assim, na tentativa de legalizar tal situação – ou de, pelo menos encontrar uma alternativa à ilicitude (ou abstinência para não causar a tal ilicitude) – têm vindo a ser criadas novas propostas, adiante descritas.

Os casos do Kosovo e do Iraque, em que houve ingerência mesmo sem autorização expressa do CS, levantaram a questão: se o uso da força é proibido e se se viola essa proibição, o que acontece? Nada? Então qual o fundamento e a credibilidade de tal proibição? Será que ela realmente existe? Será a falta de condenação uma prova da legalidade do uso da força?

Parece que, em alguns casos a intervenção militar tem mesmo de existir, se se quiser assegurar o respeito pelos direitos humanos. Mas o CS falha muitas vezes na aprovação dessa intervenção pelo que se torna necessário encontrar um caminho alternativo, que permita que uma intervenção de tal índole não seja feita à margem da lei, mas também não exista sem qualquer critério ou exigência.

9.1. Resolução Unidos para a Paz

A proposta de que se solicite a AG quando o CS nada faz em caso de violação grave dos direitos humanos e prontidão para intervir por parte de algum/alguns Estado/s está presente no relatório sobre a Responsabilidade de Proteger e é defendida por vários autores. Neste caso, deve a AG pronunciar-se, nos termos da Resolução Unidos para a Paz (1950)⁴⁵

⁴⁵ Maria de Assunção do Vale Pereira, “A Intervenção Humanitária...”, p.876 e ss.

Relatório “The Responsibility to Protect”, parágrafos 6.28 e ss., p.53.

Ver também art. 11º nº 2 CNU no Anexo I e a resolução Unidos para a Paz, no Anexo VIII 40

“De acordo com a resolução "Unidos para a Paz", aprovada pela Assembleia Geral em Novembro de 1950, se o Conselho de Segurança deixar de agir em face de uma aparente ameaça de paz, ruptura da paz ou acto de agressão por falta de unanimidade entre os seus cinco membros permanentes, a própria Assembleia pode chamar a si a questão imediatamente, com a finalidade de recomendar aos Estados-Membros a adopção de medidas colectivas, para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais.

Na votação de assuntos importantes, tais como recomendações relacionadas com a paz e a segurança, eleição de membros integrantes de órgãos, admissão, suspensão e expulsão de membros, questões de tutela e assuntos orçamentários, as decisões são aprovadas por maioria de dois terços. Noutras questões, por maioria simples.

Cada membro da Assembleia Geral tem direito a um voto.”⁴⁶

Apesar de a AG não ter poder decisório, podendo apenas fazer recomendações aos Estados membros sobre as melhores medidas a tomar, o facto de se obter uma maioria de 2/3 para aprovação das recomendações, como o exigido na resolução Unidos para a Paz, é revelador de alguma legitimidade que poderá por sua vez pressionar o CS a agir ou, pelo menos, repensar a sua posição. Também a *Independent International Commission on Kosovo* veio a defender esta solução, da qual alguns Estados são também adeptos (tais como o Egipto)

Há duas correntes doutrinárias opostas relativamente a esta possibilidade: por um lado, autores como Ian Brownlie, Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Allain Pellet alegam a “inconstitucionalidade” da resolução Unidos para a Paz, na medida em que a AG não é o órgão competente para tomar este tipo de decisões, sendo que tal competência “alteraria o equilíbrio institucional no seio da Organização”. Por outro lado, Jorge Castañeda defende a “constitucionalidade” da resolução, afirmando que o uso reiterado do veto originou uma situação de carência de protecção por parte do órgão primariamente competente – o CS – que por sua vez originou uma regra costumeira de recurso à AG.

Também o TIJ se pronunciou relativamente à acção da AG no âmbito do art.11º nº2 CNU (no Parecer relativo a *Certas despesas das NU*), dizendo que tal actuação só faria sentido se se tratasse de uma acção coercitiva e não de meras recomendações gerais e abstractas, sem grandes resultados práticos, pelo que parece que para estes efeitos, a Resolução Unidos para a Paz nada veio acrescentar.

Apesar do seu efeito meramente recomendatório, esta resolução existe. Para além do mais, o art.24º CNU estabelece o seguinte, no seu nº1:

“A fim de assegurar uma acção pronta e eficaz por parte das Nações Unidas, os seus membros conferem ao CS a **principal** (ou primária, como no texto em Inglês) responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais (...)”

Ao se afirmar a competência principal/primária do CS está-se a admitir a existência de uma competência secundária por parte de outro órgão – a AG. Porém, nunca poderá

⁴⁶ Disponível em http://www.missionofportugal.org/mop/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=53, consultado em 22/11/2010.

ser mais do que uma competência recomendatória que só será exercida na falta de actuação do CS e posta em prática a pedido ou com o consentimento dos Estados em causa.

9.2. Organizações regionais e sub-regionais

O mesmo relatório vem a propor uma outra alternativa que é a acção levada a cabo por parte das organizações regionais ou sub-regionais que têm muitas vezes um lugar privilegiado para os palcos internacionais, uma vez que actuam no terreno tendo assim acesso a informações que órgãos como o CS só obtêm em segunda mão, e através de intermediários. Este importante papel das organizações não governamentais tem sido decisivo em África, onde a UA tem tido bastante êxito na prevenção e acompanhamento dos conflitos. Também as acções da UE e da OTAN foram importantes, apesar de mais pontuais.

As organizações regionais ou sub-regionais, ao actuarem no terreno, vêm de perto o sofrimento e a devastação das populações locais tendo por isso uma maior sensibilidade e consciência da urgência de uma resposta, sendo muitas vezes estas organizações as primeiras a alertar a comunidade internacional para a situação de crise. Por estarem colocadas no terreno, estas organizações têm uma maior capacidade de dar resposta rápida a situações de crise, sendo fundamentais na fase da prevenção.

Desde o fim da Guerra Fria que a intervenção por organizações regionais tem vindo a aumentar significativamente, pelo que é de rever as relações entre estas e as NU e ver os artigos da CNU que as regulam, com um olhar renovado.

Tal acção tem por base três artigos do Capítulo VIII da CNU:

Art.52º – estabelece que podem existir acordos ou organizações regionais que lidem com os assuntos relativos à manutenção da paz e segurança internacionais, desde que sejam consistentes com os objectivos e princípios das NU.

Art.53º – diz-nos que estas organizações podem ser utilizadas pelo CS para exercer uma acção coercitiva, sendo que não o podem fazer sem a autorização do CS.

Art.54º – estatui a obrigatoriedade de comunicação ao CS de todas as acções levadas a cabo por tais acordos ou organizações regionais.

Encontramos duas resoluções, posteriores à adopção da Responsabilidade de Proteger pela ONU, reiterando a importância da acção coordenada entre o CS e as organizações regionais e sub-regionais (particularmente em África): a Resolução 1631 (2005) e a Resolução 1809 (2008)⁴⁷.

Ainda a Resolução 1625 (2005)⁴⁸ do CS sobre o reforço da eficácia do papel do CS na prevenção de conflitos, particularmente em África, indica a cooperação do CS com as organizações regionais como uma das medidas a tomar, para facilitar uma prevenção eficaz.

A questão mais sensível de todo este paradigma é no caso do CS não prosseguir com a sua Responsabilidade de Proteger. Ou seja, se o CS se “desresponsabiliza” o mais

⁴⁷ Ver Anexo IX

⁴⁸ Ver Anexo X

natural é que os Estados mais próximos daquele que coloca em risco direitos fundamentais, bem como as suas organizações humanitárias (entre outras) não concordando com tal passividade, ajam por sim próprios, tal como já aconteceu por exemplo na invasão do Paquistão Oriental pela Índia, em 1971 ou no ataque do Cambodja pelo Vietname em 1978.

Uma actuação de um ou de vários Estados à margem do CS é sempre desvantajosa e muito perigosa, na medida em que não é sujeita a nenhum controlo de uma entidade internacionalmente soberana, podendo esconder interesses perversos por detrás do pretexto de auxílio humanitário. Porém, pode acontecer e o relatório da CIISE alerta-nos para tal possibilidade.⁴⁹

Mas, ao permitir a acção deste tipo de organizações, o que nos garante que o CS irá posteriormente dar a sua concordância, necessária para que a actuação seja legítima? Pode ter-se a forte convicção de que tal concordância será concedida, mas também se poderá agir com base nessa convicção que, na realidade, não existe. E o que acontece se, depois de a acção já ter tido lugar, a autorização do CS nunca chegar a acontecer?

De facto é irrefutável a relevância das organizações regionais e sub-regionais. A sua existência e cooperação com as NU tem permitido, principalmente a UA, em África, controlar conflitos de forma muito mais rápida e eficaz, sem envolver (directamente) entes demasiado “estranhos e distantes” como pode parecer a ONU.

Mas este papel não é nem pode ser encarado como que uma força paralela e que antecede a intervenção das NU. Assim o revelam as capacidades inferiores de algumas dessas organizações, a falta de autoridade autónoma (a sua autoridade e legitimidade deriva das NU) e a própria CNU, ao exigir a comunicação ao CS de toda e qualquer intenção de agir, ou se tal não for possível pela urgência da situação, a comunicação da acção levada a cabo, para que o CS a autorize *ex post*, legitimando-a.

9.3. Proposta de Teresa Leal Coelho: reunião de sete pressupostos

Na opinião de Teresa Leal Coelho “A defesa da exclusividade do Conselho de Segurança relativa à titularidade do poder/dever de uso da força armada, enquanto mecanismo de coercibilidade jurídico internacional, consubstancia um retrocesso na evolução dos mecanismos de tutela jurídico-internacional do Direito humanitário.”⁵⁰

Defendendo a existência de uma consciência universal de um perigo também ele universal e de que a nova ordem mundial trouxe consigo um novo tipo de guerra que não atende tanto ao território ou à nacionalidade, mas antes ao direito atentado, e que atinge civis indiscriminadamente, a autora inclui estas ofensas como uma violação de Ordem Pública Internacional, que tem de ser defendida através de uma partilha de responsabilidades entre todos (os Estados).

Para utilização da força armada na defesa desta Ordem Pública Internacional, defende Teresa Leal Coelho que devem estar reunidos sete pressupostos:

⁴⁹ Relatório “A Responsabilidade de Proteger”-“*When the Security Council fails to act*”, parágrafo 6.31 e ss., p.53

⁵⁰ Teresa Leal Coelho, "O Direito Internacional e a Ingerência Humanitária: o poder/dever da intervenção armada", *Jornal do Instituto da Defesa Nacional*, nº105, Verão 2003, 2ª série. 43

“a) Verificação da gravidade e da natureza das violações do Direito imperativo, bem como das respectivas consequências a curto, médio e longo prazo de acordo com os Princípios da humanidade, da proporcionalidade e da necessidade;

b) Verificação da irredutibilidade do agressor contra o qual se intervém e da respectiva reincidência;

c) Enquadramento numa “consciência universal” do reconhecimento de ameaça efectiva à segurança e à Ordem Pública internacionais. No contexto actual, já com envolvimento numa sociedade civil internacional e com a formação de uma opinião pública internacional;

d) Princípio do esgotamento, ou verificação da não adequabilidade dos meios de solução pacífica de conflitos;

e) Princípio do esgotamento ou verificação da não adequabilidade do recurso ao uso da força não armada, através do recurso a sanções, bloqueios, mensagens políticas e diplomáticas, etc., de acordo com os Princípios da proporcionalidade e da necessidade;

f) Respeito pela proeminência de um sistema internacional instituído;

g) Formulação de um ultimato ao agressor com firme pedido de reposição da legalidade.”

Apesar de ter fundamento, a proposta desta autora parece-me menos prática, mais teórica, por um lado, menos inovadora, por outro e com maiores dificuldades de aplicação real. Senão vejamos:

Menos prática nos pontos

c) a verificação do apoio da opinião pública internacional surge naturalmente, mas não me parece que seja um pré-requisito exigível. Ela constitui um factor instável que nem sempre se alicerça no conhecimento verdadeiro das questões, mas antes em opiniões...

f) no sentido em que, se se vai agir ilegalmente, na medida que a questão é agir sem a autorização do CS, está-se, logo à partida, a “desrespeitar a proeminência do sistema internacional instituído”, na medida em que este falhou! Poder-se-á respeitar o sistema internacional em tudo o resto, mas a “proeminência” deste é a primeira coisa que será atacada numa acção deste tipo.

Menos inovadora nos pontos

a) verificação que terá sempre lugar. Quer o CS dê autorização, quer não dê. As consequências de qualquer acção armada terão de ser sempre medidas.

g) este ultimato acontece sempre. Aliás, das primeiras coisas que o CS faz quando explode um conflito em qualquer parte do Mundo, é alertar para o seu descontentamento face a tal situação e pedir insistentemente a reposição da paz. Chegue a haver ou não interferência, este alerta é algo que vai sendo repetidamente feito.

b), d) e e) são todas questões que se terão de constatar antes de qualquer acção armada, mesmo com autorização do CS.

Como tal, não me parece que a autora tenha trazido qualquer argumento novo à discussão. Não surge aqui um ponto que diferencie a acção com a autorização da acção sem a autorização do CS. São todos aspectos relevantes, que porém não elevam o patamar da acção não autorizada, que terá de ser sempre mais criteriosa do que a acção legitimada.

9.4. “Código de mitigação”

Código ou direito de mitigação (um “*code of mitigation*”⁵¹) significaria que, apesar de uma acção não ser legítima, por não ter cabimento legal (proibição do uso da força), mas que acabaria por ser legitimada pela força das circunstâncias (necessidade de prevenção de genocídio, ou limpeza étnica), que a comunidade internacional em geral deveria aprovar tal acção, mesmo que o CS não a autorizasse.

A ilegalidade do uso da força seria *mitigada* pela força das circunstâncias que, pela sua gravidade, exigem uma actuação urgente que previna um mal maior.

O governo dinamarquês fez em 1999 uma recomendação no sentido de se adoptar esta política de mitigação. Porém, parece óbvio que isto não poderia resultar. Primeiro porque não são estabelecidos quaisquer critérios, sendo de prever que uma acção com base nesta proposta daria azo a inúmeros abusos.

Depois, seria muito difícil obter a aprovação da comunidade internacional, quando não se conseguiu a aprovação do CS... uma coisa acaba por ser consequência da outra, não fazendo muito sentido em falar-se na necessidade de aprovação da comunidade internacional sem haver uma autorização do CS, que é menos do que a comunidade internacional.

No seu artigo, Nicholas J. Wheeler apresenta ainda duas críticas a esta proposta:

1º Permitir uma acção ilegal deste tipo seria minimizar toda a estrutura internacional de obrigações legais. Se um Estado desrespeita o capítulo VII da CNU, qual a necessidade de outros irem pedir autorização ao CS?

2º Em vez de permitir este tipo de acção, continuando a saber da sua ilegalidade e como que a contornando, não seria melhor e mais credível alterar de vez o sistema da CNU e permitir este tipo de acção, que assim deixaria de ser ilegal? Para quê prolongar a ilegalidade de algo que se crê legítimo e “legalizável”?

9.5. Proposta do Governo de Tony Blair

A proposta do Governo de Tony Blair, em 1998, justifica o uso da força na presença dos seguintes critérios:

“a) que haja uma prova convincente, geralmente aceite pela comunidade internacional como um todo, de extremo perigo humanitário em larga escala, que requeira auxílio urgente e imediato

⁵¹ Nicholas J. Wheeler, “Unilateral Humanitarian Intervention and International Law”, Nação e Defesa, Verão 2003, nº105, 2ª série, pp.207 e 208.

b) que seja objectivamente claro que não existe uma alternativa praticável ao uso da força se vidas estão por ser salvas

c) que o uso proposto da força é necessário e proporcional ao fim (a ajuda ou necessidade humanitária) e é estritamente limitado, no tempo e em extensão, a este fim.”⁵²

À semelhança da proposta de Teresa Leal Coelho, também aqui me parecem faltar os elementos distintivos de uma actuação autorizada pelo CS numa autorização não autorizada. Estes três pressupostos devem existir antes de qualquer acção armada.

Sendo esta proposta mais reduzida do que a de Teresa Leal Coelho, cabendo nela, parece-me já estar justificada a minha insatisfação com a mesma.

9.6. Interpretação criativa do art. 51º da CNU

No seu livro⁵³ Thomas Franck refere várias interpretações que têm sido feitas da legítima defesa, de forma a justificar o uso da força não autorizado pelo CS. São elas:

1- Legítima defesa em resposta a ataques de terroristas, insurgentes que operem noutro Estado

2- Legítima defesa contra uma fonte de subversão ideológica no estrangeiro

3- Legítima defesa para protecção de cidadãos do (Estado que actua) no estrangeiro

4- Legítima defesa preventiva de um ataque armado iminente

5- Direito de legítima defesa em casos de males escandalosos, genericamente reconhecidos, e não corrigidos, incluindo o direito de exercer a intervenção humanitária⁵⁴

Para o que tratamos aqui – o uso da força sem autorização do CS, para protecção dos direitos fundamentais – interessa-nos apenas o último tipo de acção, que é aquele que reclama ter como fundamento o respeito pelos direitos humanos.

O art.51º foi invocado quando se actuou no sentido de proteger populações em risco em diversos casos, na medida em que, não existindo na CNU a consagração de um qualquer direito de intervenção humanitária, se busca naquele artigo a legitimidade para intervir em casos de perigo das populações, com o único propósito de as proteger.

Entre outros, é apontado como exemplo a intervenção da OTAN no Kosovo, para proteger a minoria albanesa. No meu entender, pode ser vista como uma excepção, uma actuação ilegal, que desde sempre se disse não poder constituir um precedente para futuras intervenções, mas enquadrá-la (a intervenção) no artigo 51º CNU? Parece-me excessivo na medida em que não encontramos aqui elementos da legítima defesa (mesmo que colectiva). Por outro lado, a própria OTAN nunca invocou o art.51º. Procurou encontrar justificações em resoluções do CS ou no facto de a sua acção ser moral e eticamente justificável, apesar de legalmente não o ser...mas não invocou nunca legítima defesa colectiva.

Parece não fazer muito sentido a opção do autor de tratar a intervenção humanitária como uma tentativa de interpretação criativa do art.51º CNU.

⁵² Citado em Nicholas J Wheeler, “Unilateral Humanitarian Intervention...”, p.210.

⁵³ Thomas M. Franck, “Recourse to force...”, p.52.

⁵⁴ Thomas M. Franck, “Recourse to Force...”, pp.135-173.

9.7. Encarar resoluções anteriores do CS como autorizações implícitas do uso da força

Foi de facto o que aconteceu na intervenção pelos EUA no Iraque em 2003 e na intervenção no Kosovo pela OTAN em 1999.

No caso da invasão do Iraque, os EUA procuraram justificar a sua actuação de diversas formas, entre as quais a alegação de que o CS autorizou a invasão, através da conjugação de três das suas Resoluções⁵⁵:

- a resolução 678 (1990): que autorizou a utilização de todos os meios necessários para pôr fim à situação vivida em 91

- a resolução 687 (1991): que estabelecia, entre outras coisas, as condições do cessar-fogo temporário

- a resolução 1441 (2002): que afirma o incumprimento por parte do Iraque das condições impostas pela resolução anterior, lhe oferece uma última possibilidade de cumprimento

O argumento foi o de que, se o Iraque continuava a violar as imposições das NU na resolução 687, e o próprio CS o reconhece na Resolução 1441, os EUA só agiram no sentido de obrigar a esse cumprimento. Por outro lado, a resolução 678 não teria deixado de vigorar, mas antes teria sido suspensa, pelo que, com as novas violações, voltara a vigorar e a dotar os EUA de todos os meios necessários para agir em prol da paz e segurança internacionais.

Para intervir no Kosovo, a OTAN fundamentou a sua acção em três resoluções do CS, acerca da violação pela República Federal da Jugoslávia (RFJ) dos direitos humanos no Kosovo, “alegando que aí se constatava a existência de uma catástrofe humanitária iminente, bem como uma ameaça à paz na região”⁵⁶ :

- a resolução 1160 (1998): que condena a violência das polícias sérvias no Kosovo e estabelece um embargo de armas à Jugoslávia.

- a resolução 1199 (1998): que reconhece tratar-se duma ameaça à paz e estabelece medidas a tomar pela Jugoslávia

- a resolução 1203 (1998): que estabelece a missão de verificação do Kosovo (*Kosovo Verification Mission*)

Relativamente a isto há a dizer que o art. 42º CNU é excepcional face ao princípio geral da proibição do uso da força, pelo que uma autorização para uma intervenção armada não se pode estender indefinidamente a outras situações. É uma autorização para *aquela* situação em concreto e não para uma outra situação, ainda que muito semelhante.

No dia em que o uso da força deixe de ser encarado de forma excepcional estaremos prestes a destruir a ordem internacional.

Por outro lado, se se passasse a considerar resoluções passadas como justificação para o uso da força no presente, a adopção de toda e qualquer Resolução seria muito mais ponderada, ficando muitas das Resoluções por aprovar, devido ao medo de alguns

⁵⁵ Maria da Assunção do Vale Pereira, “A intervenção humanitária...”, p.827 e ss.

⁵⁶ Maria da Assunção do Vale Pereira, “A Intervenção Humanitária...”, p.749.

EM, de que futuramente elas viessem a justificar intervenções para as quais não foram previstas⁵⁷.

9.8. Agir na reunião de pelo menos seis circunstâncias de facto

Na perspectiva de António Cassese⁵⁸, existem pelo menos seis condições que, pela gravidade da sua ocorrência em simultâneo, legitimariam a intervenção, mesmo que sem autorização do CS.

As circunstâncias a que se refere são as seguintes:

a) Estarem em causa graves violações de direitos fundamentais (mortes em larga escala, crimes contra a humanidade) sem que o governo do Estado soberano em questão nada faça (por opção ou por incapacidade)

b) Se os crimes contra a humanidade resultarem de uma situação de anarquia num Estado soberano, é necessário provar-se que as forças da autoridade são absolutamente incapazes de pôr fim a tais crimes, enquanto que, ao mesmo tempo, se recusam a pedir ajuda ou a aceitar a ajuda de outros Estados ou organizações internacionais. Se, pelo contrário, tais crimes forem da autoria das autoridades centrais, deve ser demonstrado que essas autoridades sistematicamente recusaram cooperar com as NU ou outras organizações internacionais, ou a cumprir com os seus apelos, recomendações ou decisões.

c) Que o CS esteja impossibilitado de agir graças ao desacordo entre os membros permanentes, ou porque um desses membros exerce o seu direito de veto.

d) Que tenham sido explorados todos os meios pacíficos de resolução do conflito, sem que se tenha tido sucesso numa possível negociação, discussão ou outro.

e) Que um grupo de Estados (e não apenas um poder hegemónico ou um poder hegemónico mais um seu aliado) decida terminar com as atrocidades, com o apoio ou, pelo menos sem a oposição da maioria dos Estados membros da ONU.

f) A força será usada unicamente na prossecução de um objectivo: pôr fim às violações graves de direitos fundamentais e restabelecimento da paz e do respeito pelos direitos humanos, não podendo jamais ir além de tal objectivo.

No entanto, no caso do Kosovo, a OTAN agiu na reunião de todas estas condições e a sua acção não deixou de ser ilegal porque, ao não ter a autorização do CS, foi contra a CNU. Pode no entanto, como o autor sugere, estar a emergir uma regra costumeira de direito internacional, que dispense a autorização do CS para implementação de contramedidas através de uma intervenção armada, desde que tenha como único objectivo pôr fim a uma situação de grave violação de direitos fundamentais. Esta seria

⁵⁷ Nicholas J. Wheeler, “Unilateral Humanitarian Intervention...”, pp.212 e 213.

⁵⁸ Proposta de Antonio Cassese no seu artigo “*Ex iniuria ius oritur*: are we moving towards international legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?”, *European Journal of International Law* 10 (1), Oxford, pp.23-31.

uma **exceção** à necessidade de autorização do CS para acção militar, semelhante à exceção presente no art.51º da CNU.

Se no caso da legítima defesa o recurso às armas é justificado pela necessidade urgente de responder a um ataque armado por parte de outro Estado, no caso de ocorrência destas condições, o recurso a contra-medidas de cariz armado justificar-se-ia pelo seu objectivo de pôr fim a graves violações dos direitos humanos, sem que o recurso a outros meios tenha surtido efeito.

Esta solução, a ser aceite algum dia, será sempre controversa, na medida em que “acarreta um paradoxo que consiste no uso da força para proteger os indivíduos...do uso da força”⁵⁹.

Ora, apesar do paradoxo, é um facto que existirá sempre uso da força por parte de alguns Estados. E, defendendo esta última alternativa (a de desnecessidade de autorização do CS estando presentes pelo menos estes seis factores cumulativos), compreendo, e defendo também, que tal não possa ser banalizado no direito internacional sem que seja precedido, como qualquer regra de Direito Internacional Público, de um costume que o justifique e que prove a sua efectividade.

“Sem a aprovação da missão pelo CS (por veto de um membro permanente, por concluir que ela prejudica os seus interesses), a solução pode passar pela emergência de um **costume internacional** que dispense a autorização formal do CS. Mas um costume precisa de prática consistente para sedimentar.”⁶⁰

*“O Direito Internacional público é inteiramente um produto do consensualismo. (...) Nada pode ser imposto àqueles que governam, sem o seu consentimento.”*⁶¹

Fernando R. Tesón⁶² critica o estabelecimento de condições que legitimem esta acção, defendendo antes uma apreciação caso a caso. Porém, na minha opinião, se não houver um mínimo de critérios ou de pressupostos que devam estar reunidos, a intervenção armada será sempre uma incógnita e a apreciação de cada caso segundo critérios diferentes irá sempre suscitar dúvidas. Óbvio que não quero com isto defender que todos os casos devem ser tratados de forma igual sem atender às particularidades de cada caso, nomeadamente do território, do regime que se vive, da cultura e do próprio conflito. Porém, tratando-se de uma questão tão grave que possa implicar o uso da força, parece-me que esse uso, a acontecer, deverá ser porque se verificam as tais seis circunstâncias, podendo-se depois discutir sobre qual a melhor forma de o fazer.

⁵⁹ Sara Guerreiro, “Intervenção quase-humanitária”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Vol. XLI, nº2, pp.887-915.

⁶⁰ Jorge Silva Paulo, “Uso preventivo da força”, p.38

⁶¹ Mario Bettati, “The International Community and Limitations of Sovereignty” in “Tolerance between intolerance and the intolerable, Ed.Paul Ricoeur, disponível em http://books.google.pt/books?id=I19VmbEZCNwC&pg=PA91&lpg=PA91&dq=mario+bettati&source=bl&ots=O1XdKcZHjJ&sig=HTEuD49jnIbN8B6vgt6iyUVF7pg&hl=pt-PT&ei=_ywOTdrMGsOOjAeJhL3NCg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=9&ved=0CFMQ6AEwCA#v=onepage&q=mario%20bettati&f=false, consultado em 24/01/2011.

⁶² Fernando R. Tesón, “Ending tyranny in Iraq”, Ethics & International Affairs19, nº2, 2005, p.3, nota de rodapé 9, disponível em http://www.carnegiecouncil.org/resources/journal/19_2/special_issue/5190.html/res/id=sa_File1/5190_Teson.pdf, consultado em 22/01/2011,

Outra questão que tem de ser esclarecida antes de se poder afirmar se está em desenvolvimento ou se existe já um costume internacional que legitime o uso da força sem a autorização do CS é quando é que nasce o costume?

O caso do Kosovo foi o primeiro, mas parece ter criado um precedente que depois foi posto em prática no Iraque. Voltou a haver uso da força, e a comunidade internacional apoiou a invasão do Iraque, enviando tropas nacionais. Porém, a questão reside no fundamento com que se invadiu. Se no Kosovo a intervenção teve por fim o salvamento de populações que estavam a ser alvo das atrocidades do regime de Milosevic, já no Iraque, o argumento invocado nunca foi a protecção humanitária, apesar de, na prática se ter revelado como tal, mas antes a existência de armas de destruição maciça.

10. Conclusões

10.1. A Responsabilidade de Proteger

O uso da força é expressamente proibido no Direito Internacional, existindo apenas duas exceções: legítima defesa e autorização do CS. Uma outra exceção parece necessitar de aceitação: a intervenção para fins humanitários em caso de ameaça à paz e desrespeito pelos direitos fundamentais. Porém, não estando tal exceção presente na CNU (e não estando prevista uma alteração de tal documento no sentido de aditar nova exceção), a sua consagração como regra de Direito Internacional só poderá ter lugar por via costumeira.

Por outro lado, não podemos deixar de admitir que, apesar de ser proibido, na prática os Estados têm usado a força, desrespeitando o Direito estabelecido e, na maior parte das vezes, sem serem sancionados por tal desrespeito.

O relativamente recente conceito de Responsabilidade de Proteger não viola a CNU na medida em que exige sempre a autorização do CS. Por outro lado, traz-nos a ideia de soberania como responsabilidade e da intervenção da comunidade internacional dever ser sempre subsidiária, sendo o uso da força armada um último recurso, quando já todos os meios pacíficos estiverem esgotados.

Mais do que uma teoria sobre a intervenção militar, a Responsabilidade de Proteger é uma filosofia. Uma nova forma de encarar o Estado Soberano e a forma como esta deve proteger a sua população. Assim, mais do que se focar na acção militar que poderá ter lugar, este conceito foca-se na prevenção que tem de ser feita antes de qualquer conflito despoletar.

Se esta Responsabilidade fosse levada a cabo por todos os Estados, metade do problema estaria resolvido, porque, na verdade, o problema está, antes de mais, no interior de cada Estado e na forma como cada Estado encara o seu povo, o seu território, o seu poder. Não pode mais a comunidade internacional, enquanto agente externo, do que o próprio Estado enquanto tal. Poderá numa derradeira etapa, através do uso da força, mas antes, na construção da ideia de Nação, é sempre o país enquanto tal que tem de ter a força, a vontade de união, o respeito e o desejo desenvolvimento que impedirão o surgimento de crises que resultarão em violações dos direitos humanos que não podem ser toleradas.

Parece que o que com mais eficácia se poderá demonstrar e fazer resultar, é que a soberania é hoje um conceito diferente do que era quando saímos da II Guerra Mundial. Implica responsabilidade e o respeito por valores que estão acima de tudo: os direitos mais fundamentais do ser humano.

Quando seja necessária a acção militar, no âmbito da Responsabilidade de Proteger e, portanto, autorizada pelo CS, o que é de garantir é que a mesma não é prolongada excessivamente, devendo ser empreendidos os esforços de reconstrução o mais rapidamente possível.

“(…)dentro do planeamento de cada uma destas acções será tão importante a acção militar inicial como a subsequente pacificação e reconstrução do Estado. Aliás só esta completará a missão que os intervenientes receberam ou auto-assumiram e dará justificação à intervenção militar.”⁶³

Apesar da bondade do conceito, a verdade é que ele tem funcionado mais como um instrumento diplomático do que como uma agenda política, com objectivos claramente definidos.

Se por um lado o Mundo está a mudar, assim como a forma dos seus conflitos, por outro lado há direitos que não mudam e que têm vindo a ser constantemente violados, sem que a comunidade internacional consiga dar uma resposta eficaz.

Como foi dito no Relatório “*A more Secure World – Our Shared Responsibility*”, pág.63: “A tarefa não é encontrar alternativas ao CS como fonte de autoridade, mas fazê-lo trabalhar melhor do que o que tem feito” (tradução minha). E se de facto reúno aqui as alternativas que têm sido propostas à actuação do CS, não é por discordar desta afirmação, mas antes por já há muito se ter chegado à conclusão de que o CS precisa de uma reforma, ou estrutural ou na forma como age, mas essa reforma não aconteceu. Nem está nos horizontes da ONU. Pelo que sim, a resposta a curto prazo está em encontrar alternativas ao CS, e regulá-las, porque, caso contrário, as alternativas vão aparecendo, sem aviso prévio e por acção unilateral deste e daquele Estado, e sem que se possa encontrar nisto qualquer ordem ou critério, o que será ainda mais prejudicial.

10.2. Opinião pública e *media*

Nos dias de hoje os *media* contribuem em grande parte para a formação e divulgação de uma opinião pública internacional. Por seu turno, esta opinião pública é extremamente relevante para a tomada de consciência das graves situações que se passam nos palcos internacionais, e têm um importante papel ao exercerem pressão sobre os outros (na medida em que também esta pode ser considerada como um novo agente internacional) agentes internacionais, para que estes ajam rápida e eficientemente na resposta à crise.

Os Estados e os agentes internacionais já se aperceberam da influência dos meios de comunicação social, de modo que, em caso de guerra ou de ameaça à paz, as televisões, as rádios, a imprensa e, principalmente, a internet são de imediato “bombardeados” com artigos de opinião, procurando cada lado adquirir mais apoiantes. Isto nunca pode deixar de ser bom, na medida em que é sempre informação. Cabe ao espectador/leitor/ouvinte escolher o seu lado, filtrar a informação e criar a sua própria visão das coisas.

Mas, há também o lado perverso deste movimento. Através dos meios de comunicação social consegue-se dar o conhecimento sobre certa situação, moldado àquilo que se quer transmitir. Desta forma cria-se, com base em informações manipuladas, uma opinião pública distorcida, que acabará por ter igual força de pressão sobre os órgãos e agentes internacionais. Assim aconteceu na campanha de Bush contra o Iraque, em 2003, quando andava nas bocas de todos que aquele país estava a desenvolver armas de destruição maciça, tendo-se formado uma bola de neve que

⁶³ Editorial da Revista Nação e Defesa, nº105, Verão 2003, 2ª série, disponível em <http://www.idn.gov.pt/publicacoes/consulta/NeD/NeD105/NeD105.pdf> consultado em 28/03/2011

terminou com a invasão pelos EUA, apoiada por muitos, mesmo que nunca se tenha provado a tese Norte- Americana.

O que é facto é que a opinião pública se internacionalizou e ganhou uma nova força ao poder agir também neste vasto campo que é a comunidade internacional. É um novo agente que inclui desde as ONG's ao cidadão escondido numa qualquer parte do Mundo, que pode agora, à distância de um *click*, criar movimentos, partilhar opiniões e criar movimentos em prol do que acredita.

10.3. As alternativas à autorização do CS

Foram aqui enunciadas pelo menos oito propostas de alternativas sobre o que fazer quando se esteja perante uma crise humanitária e o CS não tenha conseguido reunir o consenso necessário para que se agisse coercivamente no sentido de pôr fim a tal crise.

Nunca se pretendeu defender que o uso da força deve ser mais do que um último recurso. A questão é que, mesmo como último recurso, a exigência da autorização do CS limita a sua possibilidade, ficando-se assim sem qualquer tipo de recurso e limitando-se a comunidade internacional a assistir a um massacres sem que nada possa fazer para não agredir o principio da não intervenção e da soberania nacional.

Os próprios agentes internacionais têm, caso a caso encontrado respostas para contornar esta situação. Porém, o que se pretende é que se pare de agir contra a CNU, que se pare de procurar uma solução casuística que mesmo à margem da lei seja legitimada pelo seu fim digno, mas que se assegura à partida não poder constituir um precedente, e que se consagre uma solução genérica, legal, e minimamente padronizada. Uma solução que permita o uso da força quando existam razões que o justifiquem mas não existe consenso no CS (porque esse está dependente dos eternos interesses estratégicos, egoístas e tantas vezes perversos dos Estados representados).

Uma solução que assuste aquele que não cumpre a sua soberania responsável. E que, a existir num documento oficial, por todos adoptado, terá o peso suficiente para pressionar aquele que se sinta sequer tentado a cometer tais atrocidades. Uma espécie de *bluff* que funcionará se for caso disso... mas que se cria exactamente para evitar que seja aplicado.

Parece-me que, de todas as alternativas propostas, aquela que defende que a acção militar pode ser levada a cabo quando se esteja perante seis circunstâncias factuais, é a mais completa e exequível. Na verdade, tem de se ser muito exigente se se permitir o uso da força sem a autorização do órgão competente para tal. Reunidos aqueles seis pressupostos (ou outros, que entretanto reiterem a urgência da situação), parece-me que será mais tarde legitimado pela ONU e pela comunidade internacional em geral o que à partida não foi possível por razões formais que a composição do CS determina: o reconhecimento de que aquela situação exigia de facto uma intervenção armada que impedisse a catástrofe humanitária.

Das várias coligações, às ONG's, passando pela comunicação social, a sociedade civil exige cada vez mais que a ONU, organização política universal, tome uma acção rápida e eficaz nos casos em que é chamada a decidir. Quando esta tarde em agir, a resposta será procurada num outro local, nem que seja na acção unilateral, (como, de resto, já aconteceu) ... pelo que o melhor a fazer é prevenir a possibilidade de falhanço do plano inicial e encontrar um plano B.

10.4. Sobre um novo direito costumeiro emergente

Se não encontrarmos uma forma de legalizar a acção militar para fins estritamente humanitários e de manutenção da paz, teremos de conviver com a sua ocorrência à margem da lei. Até que um dia se possa considerar já formado um costume internacional que passará desta forma a integrar o direito internacional.

A Responsabilidade de Proteger é uma norma (ou instituto, para quem não a considere com força normativa) bem intencionada. Com potencial para funcionar e resolver parte deste grande dilema do mundo em que vivemos. Falta-lhe porém a resposta para a questão mais controversa: o que fazer na ausência de decisão do CS?

Se não for o CS a determinar a acção um outro país sozinho, uma coligação de países ou uma organização internacional o farão. O Mundo já se cansou de assistir impune a casos graves de violações de direitos tão fundamentais como a vida ou a dignidade humana e exige hoje uma resposta eficaz, rápida e determinante. Não se contenta com as recomendações, com as exclamações, com as condenações meramente verbais. Hoje, já tarde, exige-se uma acção. Nesta medida julgo que está em formação uma nova norma internacional. Terá ainda de ser testada e confirmada, mas, caso se repita a inacção do órgão competente, outros tomarão as rédeas da situação e a sua autoridade acabará por ser legitimada pela força das circunstâncias.

10.5. O futuro da Responsabilidade de Proteger

Apesar do conceito em si estar concluído, parece que no que respeita à sua aplicação prática há ainda aspectos a melhorar.

Ficam assim algumas questões que carecem de resposta concreta para que se possa, num futuro próximo, afirmar que a Responsabilidade de Proteger é uma norma completa, a ser aplicada sem hesitações ou inseguranças:

- Como melhor coordenar a acção das organizações regionais e sub-regionais com a acção da ONU?
- Como assegurar que os países estão a cumprir os seus deveres de assegurar o respeito efectivo dos direitos humanos e como agir quando tais deveres não sejam escrupulosamente cumpridos?
- Que medidas pacíficas podem e devem ser implementadas nos países considerados com maiores probabilidades de conflito interno?
- Como proceder nos casos em que um dos P-5 veta uma resolução de intervenção militar para pôr fim a uma situação de violação de direitos fundamentais?

O actual caso da Líbia não respondeu às questões de prevenção, mas alertou para a sua existência. Esperamos que o próximo conflito seja acompanhado mais cedo, não permitindo que as coisas avancem demasiado, permitindo mortes e outras violações, antes que a comunidade internacional esteja organizada para agir.

Já quanto ao veto, este poderá sempre acontecer, na medida em que, ou se procura

uma alternativa viável, ou se acorda com os P-5 uma qualquer forma de diminuir a probabilidade de utilização de tal direito, em casos tão graves como sejam aqueles que envolvam violações dos direitos fundamentais.

11. Bibliografia

AYOUB, Mohammed, *Humanitarian Intervention and State Sovereignty*, International Journal of Human Rights, vol.6, 2002

BELLAMY, Alex J., *The responsibility to Protect- Five Years On*, Ethics & International Affairs, Vol. 24, 2010, Issue 2, pages 143-169

BETTATI, Mario, *The International Community and the Limitations of Sovereignty*, disponível em http://books.google.pt/books?id=1I9VmbEZCNwC&pg=PA91&lpg=PA91&dq=mario+bettati&source=bl&ots=O1XcR9ZOokK&sig=xXQyC9HlwDR8YoM35wxilbcc4DU&hl=pt-PT&ei=tiYvTbiJK4aJ4gbr5oD_Cg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=8&ved=0CFUQ6AEwBw#v=onepage&q=mario%20bettati&f=false, consultado em 13/01/2011

_____, *O direito de ingerência, mutação da ordem internacional*, Instituto Piaget, 1996, traduzido do francês “Le droit d’ingérence”, Éditions Odile Jacob

CASSESE, Antonio, *Ex iniuria ius oritur: are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?*, European Journal of International Law 10 (1). 23-31, Oxford, 1999

COSTA LOBO, António, *Da intervenção humanitária à responsabilidade de proteger*, Textos de conferências da FCSH.UNL, Departamento de Estudos Políticos, 2009, disponível em <http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/688/1/Tese-Filipe%20Santos%20Fernandes%20da%20Costa.pdf>, consultado em 03/03/2011.

ESCARAMEIA, Paula, *Reflexões sobre Temas de Direito Internacional. Timor, a ONU e o Tribunal Penal Internacional*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2001

EVANS, Gareth, *The Responsibility to Protect: an idea whose time has come...and gone?*, 2008, disponível em <http://ire.sagepub.com/content/22/3/283.full.pdf+html>, consultado em 22/02/2011

_____, *From Humanitarian Intervention to Responsibility to Protect*, Wisconsin International Journal, Vol.24, N°3, disponível em <http://hosted.law.wisc.edu/wilj/issues/24/3/evans.pdf>, consultado em 23/03/2011

_____, *The Responsibility to Protect Lybians*, disponível em <http://www.project-syndicate.org/commentary/evans3/English>, consultado em 23/02/2011

FERNANDES DA COSTA, Filipe Santos, *Regular a Globalização: A reforma do sistema internacional para a promoção do desenvolvimento*, Tese de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, 2004

FERREIRA DE ALMEIDA, Francisco António de M. L., *O princípio da não ingerência e o direito internacional humanitário*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1995, págs. 373 e ss.

FERRO, Mónica, *A responsabilidade de proteger - contributos para um debate*, 04/06/2009, *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, disponível em http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=706, consultado em 15/11/2010

FRANCK, Thomas M., *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*”, Cambridge, 2002

GRAY, Christine, *International Law and the Use of Force*, Oxford, 3rd Edition, 2008

GUERREIRO, Sara, *Intervenção quase humanitária*, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XLI, nº2, págs. 887-915

JENTELSON, Bruce W., *Humanitarian Intervention and Sovereignty Delegation: Why? When? Who decides? How Much?*, Draft paper for conference on Delegating Sovereignty: Constitutional and Political Perspectives, Duke University, 2006, disponível em <https://www.law.duke.edu/publiclaw/pdf/workshop06sp/jentelson.pdf>, consultado em 16/11/2010

LEAL COELHO, Teresa, *O Direito Internacional e a Ingerência Humanitária: o poder /dever da intervenção armada*, *Revista do Instituto da Defesa Nacional Nação e Defesa*, nº105, Verão 2003, 2ª série, pág. 105 e ss.

MARQUES GUEDES, Armando, ELIAS, Luís, *Controlos Remotos. Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e Gabinete Coordenador de Segurança (SSI), e Almedina, 2010

PINTO, Maria do Céu, *As Nações Unidas e a Manutenção da Paz (e as Actividades de Peacekeeping doutras Organizações Internacionais)*, Almedina, 2007

RAIMUNDO, Isabel, *Imperativo Humanitário e Não-Ingerência*”, Lisboa, Cosmos, 1999

SILVA PAULO, Jorge, *O uso preventivo da força*, in *Revista do Instituto da Defesa Nacional Nação e Defesa*, nº120, 3ª Edição, 2008

SIMMA, Bruno, *NATO, the UN and the use of force: legal aspects*, *European Journal of International Law* 10 (1). 1-23, Oxford, 1999

TESÓN, Fernando R., *Ending Tyranny in Iraq*, *Ethics & International Affairs* 19, no. 2, 2005

VALE PEREIRA, Maria de Assunção do, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, Coimbra Editora, 2009

VALTICOS, Nicolas, *Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie. Où va-t-on? Éclipse du Conseil de Sécurité ou réforme du droit de veto?*, Revue Générale de Droit International Public, Vol. 104 No. 1, 2000, págs. 5—18

WHEELER, Nicholas J., *Unilateral Humanitarian Intervention and International Law*, in Nação e Defesa, nº105, 2ª série, Verão 2003

ZACKLIN, Ralph, *Beyond Kosovo: the United Nations and humanitarian intervention*, in Man's Inhumanity to Man, Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese, Kluwer Law International, The Hague/ London/ New York, 2003, págs. 934-951

Sítios em linha

Actualizing the Responsibility to Protect, 43rd Conference on the United Nations of the Next Decade, Sponsored by The Stanley Foundation, 20-25 de Junho, 2008, Convento do Espinheiro, Évora, Portugal, disponível em <http://www.stanleyfoundation.org/publications/report/UNND808.pdf>, consultado em 29/03/2011

Centro Global para a Responsabilidade de Proteger: <http://globalr2p.org/>

Coligação Internacional para a Responsabilidade de Proteger: <http://www.responsibilitytoprotect.org/>

ONU: <http://www.un.org/en/>

Revista Nação e Defesa, nº105, Verão 2003, 2ª série, disponível em <http://www.idn.gov.pt/publicacoes/consulta/NeD/NeD105/NeD105.pdf> consultado em 28/03/2011

Wikipedia sobre a Responsabilidade de Proteger, http://en.wikipedia.org/wiki/Responsibility_to_protect consultado em 28/03/2011

Sítios dos relatórios

Relatório A/54/549, “*The fall of Srebrenica*”, sobre o ataque a Srebrenica, disponível em <http://www.un.org/peace/srebrenica.pdf>, consultado em 28/04/2011.

Relatório Anual do Secretário-geral à Assembleia Geral das NU, a 20 de Setembro de 1999, disponível em <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990920.sgsm7136.html>, consultado em 22/11/2010.

Relatório “*The Responsibility to Protect*” (2001): <http://www.iciss.ca/report-en.asp>

Relatório “*A More Secure World - Our Shared Responsibility*” (2004):
<http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>

Relatório “*In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*” (2005): <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>

Documento Final da Cimeira Mundial de 2005:
<http://responsibilitytoprotect.org/world%20summit%20outcome%20doc%202005%281%29.pdf>

Relatório “*Implementing Responsibility to Protect*” (2009):
http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/17thsession/SG_reportA_63_67_7_en.pdf

Debate sobre o Relatório *Implementing Responsibility to Protect*:
http://globalr2p.org/media/pdf/GCR2P_General_Assembly_Debate_Assessment.pdf

12. Anexos

Anexo I

Artigos relevantes da Carta das Nações Unidas

Anexo II

Relatório “*In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*” parágrafos 121 e ss. sobre o uso da força

Anexo III

Documento final da Cimeira Mundial da ONU em 2005

Anexo IV

Resolução 1674 (2006): estabelece o quadro regulador do CS na protecção dos civis em conflitos armados

Anexo V

Resolução 1706 (2006): sobre a questão do Darfur

Anexo VI

Resolução A/RES/63/308: sobre a Responsabilidade de Proteger

Anexo VII

Resolução 1973 (2011) sobre a questão Líbia

Anexo VIII

Resolução “Unidos Para a Paz” (1950)

Anexo IX

Resolução 1631 (2005) e Resolução 1809 (2008): sobre a cooperação do CS com as organizações regionais na manutenção da paz e segurança internacionais

Anexo X

Resolução 1625 (2005): sobre o reforço da eficácia do papel do CS na prevenção de conflitos, particularmente em África

Anexo I

Artigos relevantes da Carta das Nações Unidas

Art.2º

A Organização e os seus membros, para a realização dos objectivos mencionados nos artigo 1, agirão de acordo com os seguintes princípios:

1. A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros;

(...)

3. Os membros da Organização deverão resolver as suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo a que a paz e a segurança internacionais, bem como a justiça, não sejam ameaçadas;

4. Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objectivos das Nações Unidas;

(...)

7. Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII.

Art.11º

2. A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, que lhe forem submetidas por qualquer membro das Nações Unidas, ou pelo Conselho de Segurança, ou por um Estado que não seja membro das Nações Unidas, de acordo com o artigo 35º nº 2, e, com excepção do que fica estipulado no artigo 12º, poderá fazer recomendações relativas a quaisquer destas questões ao Estado ou Estados interessados ou ao Conselho de Segurança ou a este e àqueles. Qualquer destas questões, para cuja solução seja necessária uma acção, será submetida ao Conselho de Segurança pela Assembleia Geral, antes ou depois da discussão.

Art.25º

Os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.

Art.39º

O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou acto de agressão e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41º e 42º, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

Art.41º

O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efectivas as suas decisões e poderá instar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de

comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas.

Art.42º

Se o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41º seriam ou demonstraram ser inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a acção que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal acção poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas.

Art.43º

1. Todos os membros das Nações Unidas se comprometem, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e em conformidade com um acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais.

2. Tal acordo ou tais acordos determinarão o número e tipos das forças, o seu grau de preparação e a sua localização geral, bem como a natureza das facilidades e da assistência a serem proporcionadas.

3. O acordo ou acordos serão negociados o mais cedo possível, por iniciativa do Conselho de Segurança. Serão concluídos entre o Conselho de Segurança e membros da Organização ou entre o Conselho de Segurança e grupos de membros e submetidos à ratificação, pelos Estados signatários, em conformidade com os respectivos procedimentos constitucionais.

Art.44º

Quando o Conselho de Segurança decidir recorrer ao uso da força, deverá, antes de solicitar a um membro nele não representado o fornecimento de forças armadas em cumprimento das obrigações assumidas em virtude do artigo 43º, convidar o referido membro, se este assim o desejar, a participar nas decisões do Conselho de Segurança relativas ao emprego de contingentes das forças armadas do dito membro.

Art.47º

1. Será estabelecida uma Comissão de Estado-Maior destinada a orientar e assistir o Conselho de Segurança, em todas as questões relativas às exigências militares do mesmo Conselho, para a manutenção da paz e da segurança internacionais, utilização e comando das forças colocadas à sua disposição, regulamentação de armamentos e possível desarmamento.

Art.51º

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a acção que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.

Art.52º

1. Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de organizações regionais destinados a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem susceptíveis de uma acção regional, desde que tais acordos ou organizações regionais e suas actividades sejam compatíveis com os objectivos e princípios das Nações Unidas.

2. Os membros das Nações Unidas que forem parte em tais acordos ou que constituírem tais organizações empregarão todos os esforços para chegar a uma solução pacífica das controvérsias locais por meio desses acordos e organizações regionais, antes de as submeter ao Conselho de Segurança.

3. O Conselho de Segurança estimulará o desenvolvimento da solução pacífica de controvérsias locais mediante os referidos acordos ou organizações regionais, por iniciativa dos Estados interessados ou a instâncias do próprio Conselho de Segurança.

4. Este artigo não prejudica de modo algum a aplicação dos artigos 34º e 35º.

Art.53º

1. O Conselho de Segurança utilizará, quando for caso, tais acordos e organizações regionais para uma acção coercitiva sob a sua própria autoridade. Nenhuma acção coercitiva será, no entanto, levada a efeito em conformidade com acordos ou organizações regionais sem autorização do Conselho de Segurança, com excepção das medidas contra um Estado inimigo, como está definido no nº 2 deste artigo, que forem determinadas em consequência do artigo 107º ou em acordos regionais destinados a impedir a renovação de uma política agressiva por parte de qualquer desses Estados, até ao momento em que a Organização possa, a pedido dos Governos interessados, ser incumbida de impedir qualquer nova agressão por parte de tal Estado.

2. O termo «Estado inimigo», usado no nº 1 deste artigo, aplica-se a qualquer Estado que, durante a 2ª Guerra Mundial, tenha sido inimigo de qualquer signatário da presente Carta.

Art.54º

O Conselho de Segurança será sempre informado de toda a acção empreendida ou projectada em conformidade com os acordos ou organizações regionais para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Art.71º

O Conselho Económico e Social poderá entrar em entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais que se ocupem de assuntos no âmbito da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efectuadas consultas com o membro das Nações Unidas interessado no caso.

Anexo II

Relatório “*In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*” parágrafos 121 e ss. sobre o uso da força

“E. Use of force

122. Finally, an essential part of the consensus we seek must be agreement on when and how force can be used to defend international peace and security. In recent years, this issue has deeply divided Member States. They have disagreed about whether States have the right to use military force pre-emptively, to defend themselves against imminent threats; whether they have the right to use it preventively to defend themselves against latent or non-imminent threats; and whether they have the right — or perhaps the obligation — to use it protectively to rescue the citizens of other States from genocide or comparable crimes.

123. Agreement must be reached on these questions if the United Nations is to be — as it was intended to be — a forum for resolving differences rather than a mere stage for acting them out. And yet I believe the Charter of our Organization, as it stands, offers a good basis for the understanding that we need.

124. Imminent threats are fully covered by Article 51, which safeguards the inherent right of sovereign States to defend themselves against armed attack. Lawyers have long recognized that this covers an imminent attack as well as one that has already happened.

125. Where threats are not imminent but latent, the Charter gives full authority to the Security Council to use military force, including preventively, to preserve international peace and security. As to genocide, ethnic cleansing and other such crimes against humanity, are they not also threats to international peace and security, against which humanity should be able to look to the Security Council for protection?

126. The task is not to find alternatives to the Security Council as a source of authority but to make it work better. When considering whether to authorize or endorse the use of military force, the Council should come to a common view on how to weigh the seriousness of the threat; the proper purpose of the proposed military action; whether means short of the use of force might plausibly succeed in stopping the threat; whether the military option is proportional to the threat at hand; and whether there is a reasonable chance of success. By undertaking to make the case for military action in this way, the Council would add transparency to its deliberations and make its decisions more likely to be respected, by both Governments and world public opinion. **I therefore recommend that the Security Council adopt a resolution setting out these principles and expressing its intention to be guided by them when deciding whether to authorize or mandate the use of force.** “

Anexo III

Documento final da Cimeira Mundial da ONU em 2005

“Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity

138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.

140. We fully support the mission of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide.”

Anexo IV

Resolução 1674 (2006): estabelece o quadro regulador do CS na protecção dos civis em conflitos armados



Security Council

Distr.: General
28 April 2006

Resolution 1674 (2006)

**Adopted by the Security Council at its 5430th meeting,
on 28 April 2006**

The Security Council,

Reaffirming its resolutions 1265 (1999) and 1296 (2000) on the protection of civilians in armed conflict, its various resolutions on children and armed conflict and on women, peace and security, as well as its resolution 1631 (2005) on cooperation between the United Nations and regional organizations in maintaining international peace and security, and further reaffirming its determination to ensure respect for, and follow-up to, these resolutions,

Reaffirming its commitment to the Purposes of the Charter of the United Nations as set out in Article 1 (1-4) of the Charter, and to the Principles of the Charter as set out in Article 2 (1-7) of the Charter, including its commitment to the principles of the political independence, sovereign equality and territorial integrity of all States, and respect for the sovereignty of all States,

Acknowledging that peace and security, development and human rights are the pillars of the United Nations system and the foundations for collective security and well-being, and *recognizing* in this regard that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing,

Expressing its deep regret that civilians account for the vast majority of casualties in situations of armed conflict,

Gravely concerned with the effects of the illicit exploitation and trafficking of natural resources, as well as the illicit trafficking of small arms and light weapons, and the use of such weapons on civilians affected by armed conflict,

Recognizing the important contribution to the protection of civilians in armed conflict by regional organizations, and *acknowledging in this regard*, the steps taken by the African Union,

Recognizing the important role that education can play in supporting efforts to halt and prevent abuses committed against civilians affected by armed conflict, in particular efforts to prevent sexual exploitation, trafficking in humans, and violations of applicable international law regarding the recruitment and re-recruitment of child soldiers,

Recalling the particular impact which armed conflict has on women and children, including as refugees and internally displaced persons, as well as on other civilians who may have specific vulnerabilities, and stressing the protection and assistance needs of all affected civilian populations,

Reaffirming that parties to armed conflict bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of affected civilians,

Bearing in mind its primary responsibility under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security, and *underlining* the importance of taking measures aimed at conflict prevention and resolution,

1. *Notes with appreciation* the contribution of the Report of the Secretary-General of 28 November 2005 to its understanding of the issues surrounding the protection of civilians in armed conflict, and *takes note of* its conclusions;

2. *Emphasizes* the importance of preventing armed conflict and its recurrence, and *stresses in this context* the need for a comprehensive approach through promoting economic growth, poverty eradication, sustainable development, national reconciliation, good governance, democracy, the rule of law, and respect for, and protection of, human rights, and in this regard, *urges* the cooperation of Member States and *underlines* the importance of a coherent, comprehensive and coordinated approach by the principal organs of the United Nations, cooperating with one another and within their respective mandates;

3. *Recalls* that deliberately targeting civilians and other protected persons as such in situations of armed conflict is a flagrant violation of international humanitarian law, *reiterates* its condemnation in the strongest terms of such practices, and *demands* that all parties immediately put an end to such practices;

4. *Reaffirms* the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity;

5. *Reaffirms also* its condemnation in the strongest terms of all acts of violence or abuses committed against civilians in situations of armed conflict in violation of applicable international obligations with respect in particular to (i) torture and other prohibited treatment, (ii) gender-based and sexual violence, (iii) violence against children, (iv) the recruitment and use of child soldiers, (v) trafficking in humans, (vi) forced displacement, and (vii) the intentional denial of humanitarian assistance, and *demands* that all parties put an end to such practices;

6. *Demands* that all parties concerned comply strictly with the obligations applicable to them under international law, in particular those contained in the Hague Conventions of 1899 and 1907 and in the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols of 1977, as well as with the decisions of the Security Council;

7. *Reaffirms* that ending impunity is essential if a society in conflict or recovering from conflict is to come to terms with past abuses committed against civilians affected by armed conflict and to prevent future such abuses, *draws attention* to the full range of justice and reconciliation mechanisms to be considered, including national, international and “mixed” criminal courts and tribunals and truth and reconciliation commissions, and *notes* that such mechanisms can promote not

only individual responsibility for serious crimes, but also peace, truth, reconciliation and the rights of the victims;

8. *Emphasizes* in this context the responsibility of States to comply with their relevant obligations to end impunity and to prosecute those responsible for war crimes, genocide, crimes against humanity and serious violations of international humanitarian law, while recognizing, for States in or recovering from armed conflict, the need to restore or build independent national judicial systems and institutions;

9. *Calls on* States that have not already done so to consider ratifying the instruments of international humanitarian, human rights and refugee law, and to take appropriate legislative, judicial and administrative measures to implement their obligations under these instruments;

10. *Demands* that all States fully implement all relevant decisions of the Security Council, and in this regard cooperate fully with United Nations peacekeeping missions and country teams in the follow-up and implementation of these resolutions;

11. *Calls upon* all parties concerned to ensure that all peace processes, peace agreements and post-conflict recovery and reconstruction planning have regard for the special needs of women and children and include specific measures for the protection of civilians including (i) the cessation of attacks on civilians, (ii) the facilitation of the provision of humanitarian assistance, (iii) the creation of conditions conducive to the voluntary, safe, dignified and sustainable return of refugees and internally displaced persons, (iv) the facilitation of early access to education and training, (v) the re-establishment of the rule of law, and (vi) the ending of impunity;

12. *Recalls* the prohibition of the forcible displacement of civilians in situations of armed conflict under circumstances that are in violation of parties' obligations under international humanitarian law;

13. *Urges* the international community to provide support and assistance to enable States to fulfil their responsibilities regarding the protection of refugees and other persons protected under international humanitarian law;

14. *Reaffirms* the need to maintain the security and civilian character of refugee and internally displaced person camps, *stresses* the primary responsibility of States in this regard, and *encourages* the Secretary-General where necessary and in the context of existing peacekeeping operations and their respective mandates, to take all feasible measures to ensure security in and around such camps and of their inhabitants;

15. *Expresses its intention* of continuing its collaboration with the United Nations Emergency Relief Coordinator, and *invites* the Secretary-General to fully associate him from the earliest stages of the planning of United Nations peacekeeping and other relevant missions;

16. *Reaffirms* its practice of ensuring that the mandates of United Nations peacekeeping, political and peacebuilding missions include, where appropriate and on a case-by-case basis, provisions regarding (i) the protection of civilians, particularly those under imminent threat of physical danger within their zones of operation, (ii) the facilitation of the provision of humanitarian assistance, and

(iii) the creation of conditions conducive to the voluntary, safe, dignified and sustainable return of refugees and internally displaced persons, and *expresses its intention* of ensuring that (i) such mandates include clear guidelines as to what missions can and should do to achieve those goals, (ii) the protection of civilians is given priority in decisions about the use of available capacity and resources, including information and intelligence resources, in the implementation of the mandates, and (iii) that protection mandates are implemented;

17. *Reaffirms* that, where appropriate, United Nations peacekeeping and other relevant missions should provide for the dissemination of information about international humanitarian, human rights and refugee law and the application of relevant Security Council resolutions;

18. *Underscores* the importance of disarmament, demobilization and reintegration of ex-combatants (DDR) in the protection of civilians affected by armed conflict, and, in this regard, *emphasizes* (i) its support for the inclusion in mandates of United Nations peacekeeping and other relevant missions, where appropriate and on a case-by-case basis, of specific and effective measures for DDR, (ii) the importance of incorporating such activities into specific peace agreements, where appropriate and in consultation with the parties, and (iii) the importance of adequate resources being made available for the full completion of DDR programmes and activities;

19. *Condemns in the strongest terms* all sexual and other forms of violence committed against civilians in armed conflict, in particular women and children, and *undertakes* to ensure that all peace support operations employ all feasible measures to prevent such violence and to address its impact where it takes place;

20. *Condemns in equally strong terms* all acts of sexual exploitation, abuse and trafficking of women and children by military, police and civilian personnel involved in United Nations operations, *welcomes* the efforts undertaken by United Nations agencies and peacekeeping operations to implement a zero-tolerance policy in this regard, and *requests* the Secretary-General and personnel-contributing countries to continue to take all appropriate action necessary to combat these abuses by such personnel, including through the full implementation without delay of those measures adopted in the relevant General Assembly resolutions based upon the recommendations of the report of the Special Committee on Peacekeeping, A/59/19/Rev.1;

21. *Stresses* the importance for all, within the framework of humanitarian assistance, of upholding and respecting the humanitarian principles of humanity, neutrality, impartiality and independence;

22. *Urges* all those concerned as set forth in international humanitarian law, including the Geneva Conventions and the Hague Regulations, to allow full unimpeded access by humanitarian personnel to civilians in need of assistance in situations of armed conflict, and to make available, as far as possible, all necessary facilities for their operations, and to promote the safety, security and freedom of movement of humanitarian personnel and United Nations and its associated personnel and their assets;

23. *Condemns* all attacks deliberately targeting United Nations and associated personnel involved in humanitarian missions, as well as other humanitarian personnel, *urges* States on whose territory such attacks occur to

prosecute or extradite those responsible, and *welcomes* in this regard the adoption on 8 December 2005 by the General Assembly of the Optional Protocol to the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel;

24. *Recognizes* the increasingly valuable role that regional organizations and other intergovernmental institutions play in the protection of civilians, and *encourages* the Secretary-General and the heads of regional and other intergovernmental organizations to continue their efforts to strengthen their partnership in this regard;

25. *Reiterates* its invitation to the Secretary-General to continue to refer to the Council relevant information and analysis regarding the protection of civilians where he believes that such information or analysis could contribute to the resolution of issues before it, requests him to continue to include in his written reports to the Council on matters of which it is seized, as appropriate, observations relating to the protection of civilians in armed conflict, and encourages him to continue consultations and take concrete steps to enhance the capacity of the United Nations in this regard;

26. *Notes* that the deliberate targeting of civilians and other protected persons, and the commission of systematic, flagrant and widespread violations of international humanitarian and human rights law in situations of armed conflict, may constitute a threat to international peace and security, and, *reaffirms in this regard* its readiness to consider such situations and, where necessary, to adopt appropriate steps;

27. *Requests* the Secretary-General to submit his next report on the protection of civilians in armed conflict within 18 months of the date of this resolution;

28. *Decides* to remain seized of the matter.

Anexo V

Resolução 1706 (2006): sobre a questão do Darfur

**Security Council**Distr.: General
31 August 2006

Resolution 1706 (2006)**Adopted by the Security Council at its 5519th meeting, on
31 August 2006***The Security Council,*

Recalling its previous resolutions concerning the situation in the Sudan, in particular resolutions 1679 (2006) of 16 May 2006, 1665 (2006) of 29 March 2006, 1663 (2006) of 24 March 2006, 1593 (2005) of 31 March 2005, 1591 (2005) of 29 March 2005, 1590 (2005) of 24 March 2005, 1574 (2004) of 19 November 2004, 1564 (2004) of 18 September 2004 and 1556 (2004) of 30 July 2004 and the statements of its President concerning the Sudan,

Recalling also its previous resolutions 1325 (2000) on women, peace and security, 1502 (2003) on the protection of humanitarian and United Nations personnel, 1612 (2005) on children and armed conflict, and 1674 (2006) on the protection of civilians in armed conflict, which reaffirms inter alia the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 United Nations World Summit outcome document, as well as the report of its Mission to the Sudan and Chad from 4 to 10 June 2006,

Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, unity, independence, and territorial integrity of the Sudan, which would be unaffected by transition to a United Nations operation in Darfur, and to the cause of peace, *expressing its determination* to work with the Government of National Unity, in full respect of its sovereignty, to assist in tackling the various problems confronting the Sudan and that a United Nations operation in Darfur shall have, to the extent possible, a strong African participation and character,

Welcoming the efforts of the African Union to find a solution to the crisis in Darfur, including through the success of the African Union-led Inter-Sudanese Peace Talks on the Conflict in Darfur in Abuja, Nigeria, in particular the framework agreed between the parties for a resolution of the conflict in Darfur (the Darfur Peace Agreement), *commending* the efforts of the signatories to the Darfur Peace Agreement, *expressing* its belief that the Agreement provides a basis for sustained security in Darfur, *reiterating* its welcome of the statement of 9 May 2006 by the representative of the Sudan at the United Nations Security Council Special Session on Darfur of the Government of National Unity's full commitment to implementing the Agreement, *stressing* the importance of launching, with the African Union, the Darfur-Darfur dialogue and consultation as soon as possible, and *recognizing* that



international support for implementation of the Agreement is critically important to its success,

Commending the efforts of the African Union for the successful deployment of the African Union Mission in the Sudan (AMIS), as well as the efforts of Member States and regional and international organizations that have assisted it in its deployment, and AMIS' role in reducing large-scale organized violence in Darfur, *recalling* the decision of the African Union Peace and Security Council of 10 March 2006, and its decision of 27 June 2006 as outlined in paragraph 10 of its Communiqué that the African Union is ready to review the mandate of AMIS in the event that the ongoing consultations between the Government of National Unity and the United Nations conclude on an agreement for a transition to a United Nations peacekeeping operation, *stressing* the need for AMIS to assist implementation of the Darfur Peace Agreement until transition to the United Nations force in Darfur is completed, *welcoming* the decision of the African Union Peace and Security Council of 27 June 2006 on strengthening AMIS' mandate and tasks, including on the protection of civilians, and *considering* that AMIS needs urgent reinforcing,

Reaffirming its concern that the ongoing violence in Darfur might further negatively affect the rest of the Sudan as well as the region, in particular Chad and the Central African Republic, and *stressing* that regional security aspects must be addressed to achieve long lasting peace in Darfur,

Remaining deeply concerned over the recent deterioration of relations between the Sudan and Chad, calling on the Governments of the two countries to abide by their obligations under the Tripoli Agreement of 8 February 2006 and the agreement between the Sudan and Chad signed in N'djamena on 26 July 2006 and to begin implementing the confidence-building measures which they have voluntarily agreed upon, welcoming the recent re-establishment of diplomatic relations between the Sudan and Chad, and calling upon all States in the region to cooperate in ensuring regional stability,

Reiterating its strong condemnation of all violations of human rights and international humanitarian law in Darfur, and *calling upon* the Government of National Unity to take urgent action to tackle gender-based violence in Darfur including action towards implementing its Action Plan to Combat Violence Against Women in Darfur with particular focus on the rescission of Form 8 and access to legal redress,

Expressing its deep concern for the security of humanitarian aid workers and their access to populations in need, including refugees, internally displaced persons and other war-affected populations, and *calling upon* all parties, in particular the Government of National Unity, to ensure, in accordance with relevant provisions of international law, the full, safe and unhindered access of relief personnel to all those in need in Darfur as well as the delivery of humanitarian assistance, in particular to internally displaced persons and refugees,

Taking note of the communiqués of 12 January, 10 March, 15 May and 27 June 2006 of the Peace and Security Council of the African Union regarding transition of AMIS to a United Nations operation,

Taking note of the report of the Secretary-General on Darfur dated 28 July 2006 (S/2006/591),

Determining that the situation in the Sudan continues to constitute a threat to international peace and security,

1. *Decides*, without prejudice to its existing mandate and operations as provided for in resolution 1590 (2005) and in order to support the early and effective implementation of the Darfur Peace Agreement, that UNMIS' mandate shall be expanded as specified in paragraphs 8, 9 and 12 below, that it shall deploy to Darfur, and therefore invites the consent of the Government of National Unity for this deployment, and *urges* Member States to provide the capability for an expeditious deployment;

2. *Requests* the Secretary-General to arrange the rapid deployment of additional capabilities for UNMIS, in order that it may deploy in Darfur, in accordance with the recommendation contained in his report dated 28 July 2006;

3. *Decides* that UNMIS shall be strengthened by up to 17,300 military personnel and by an appropriate civilian component including up to 3,300 civilian police personnel and up to 16 Formed Police Units, and *expresses its determination* to keep UNMIS' strength and structure under regular review, taking into account the evolution of the situation on the ground and without prejudice to its current operations and mandate as provided for in resolution 1590 (2005);

4. *Expresses* its intention to consider authorizing possible additional temporary reinforcements of the military component of UNMIS, at the request of the Secretary-General, within the limits of the troop levels recommended in paragraph 87 of his report dated 28 July 2006;

5. *Requests* the Secretary-General to consult jointly with the African Union, in close and continuing consultation with the parties to the Darfur Peace Agreement, including the Government of National Unity, on a plan and timetable for transition from AMIS to a United Nations operation in Darfur; *decides* that those elements outlined in paragraphs 40 to 58 of the Secretary-General's report of 28 July 2006 shall begin to be deployed no later than 1 October 2006, that thereafter as part of the process of transition to a United Nations operation additional capabilities shall be deployed as soon as feasible and that UNMIS shall take over from AMIS responsibility for supporting the implementation of the Darfur Peace Agreement upon the expiration of AMIS' mandate but in any event no later than 31 December 2006;

6. *Notes* that the Status of Forces Agreement for UNMIS with the Sudan, as outlined in resolution 1590 (2005), shall apply to UNMIS' operations throughout the Sudan, including in Darfur;

7. *Requests* the Secretary-General to take the necessary steps to strengthen AMIS through the use of existing and additional United Nations resources with a view to transition to a United Nations operation in Darfur; and *authorizes* the Secretary-General during this transition to implement the longer-term support to AMIS outlined in the report of the Secretary-General of 28 July 2006, including provision of air assets, ground mobility package, training, engineering and logistics, mobile communications capacity and broad public information assistance;

8. *Decides* that the mandate of UNMIS in Darfur shall be to support implementation of the Darfur Peace Agreement of 5 May 2006 and the N'djamena

Agreement on Humanitarian Cease-fire on the Conflict in Darfur (“the Agreements”), including by performing the following tasks:

(a) To monitor and verify the implementation by the parties of Chapter 3 (“Comprehensive Cease-fire and Final Security Arrangements”) of the Darfur Peace Agreement and the N’djamena Agreement on Humanitarian Cease-fire on the Conflict in Darfur;

(b) To observe and monitor movement of armed groups and redeployment of forces in areas of UNMIS deployment by ground and aerial means in accordance with the Agreements;

(c) To investigate violations of the Agreements and to report violations to the Cease-fire Commission; as well as to cooperate and coordinate, together with other International Actors, with the Cease-fire Commission, the Joint Commission, and the Joint Humanitarian Facilitation and Monitoring Unit established pursuant to the Agreements including through provision of technical assistance and logistical support;

(d) To maintain, in particular, a presence in key areas, such as buffer zones established pursuant to the Darfur Peace Agreement, areas inside internally displaced persons camps and demilitarized zones around and inside internally displaced persons camps, in order to promote the re-establishment of confidence, to discourage violence, in particular by deterring use of force;

(e) To monitor transborder activities of armed groups along the Sudanese borders with Chad and the Central African Republic in particular through regular ground and aerial reconnaissance activities;

(f) To assist with development and implementation of a comprehensive and sustainable programme for disarmament, demobilization and reintegration of former combatants and women and children associated with combatants, as called for in the Darfur Peace Agreement and in accordance with resolutions 1556 (2004) and 1564 (2004);

(g) To assist the parties, in cooperation with other international actors, in the preparations for and conduct of referendums provided for in the Darfur Peace Agreement;

(h) To assist the parties to the Agreements in promoting understanding of the peace accord and of the role of UNMIS, including by means of an effective public information campaign, targeted at all sectors of society, in coordination with the African Union;

(i) To cooperate closely with the Chairperson of the Darfur-Darfur Dialogue and Consultation (DDDC), provide support and technical assistance to him, and coordinate other United Nations agencies’ activities to this effect, as well as to assist the parties to the DDDC in addressing the need for an all-inclusive approach, including the role of women, towards reconciliation and peacebuilding;

(j) To assist the parties to the Darfur Peace Agreement, in coordination with bilateral and multilateral assistance programmes, in restructuring the police service in the Sudan, consistent with democratic policing, to develop a police training and evaluation programme, and to otherwise assist in the training of civilian police;

(k) To assist the parties to the Darfur Peace Agreement in promoting the rule of law, including an independent judiciary, and the protection of human rights of all people of the Sudan through a comprehensive and coordinated strategy with the aim of combating impunity and contributing to long-term peace and stability and to assist the parties to the Darfur Peace Agreement to develop and consolidate the national legal framework;

(l) To ensure an adequate human rights and gender presence, capacity and expertise within UNMIS to carry out human rights promotion, civilian protection and monitoring activities that include particular attention to the needs of women and children;

9. *Decides* further that the mandate of UNMIS in Darfur shall also include the following:

(a) To facilitate and coordinate in close cooperation with relevant United Nations agencies, within its capabilities and in its areas of deployment, the voluntary return of refugees and internally displaced persons, and humanitarian assistance inter alia by helping to establish the necessary security conditions in Darfur;

(b) To contribute towards international efforts to protect, promote and monitor human rights in Darfur, as well as to coordinate international efforts towards the protection of civilians with particular attention to vulnerable groups including internally displaced persons, returning refugees, and women and children;

(c) To assist the parties to the Agreements, in cooperation with other international partners in the mine action sector, by providing humanitarian demining assistance, technical advice, and coordination, as well as mine awareness programmes targeted at all sectors of society;

(d) To assist in addressing regional security issues in close liaison with international efforts to improve the security situation in the neighbouring regions along the borders between the Sudan and Chad and between the Sudan and the Central African Republic, including through the establishment of a multidimensional presence consisting of political, humanitarian, military and civilian police liaison officers in key locations in Chad, including in internally displaced persons and refugee camps, and if necessary, in the Central African Republic, and to contribute to the implementation of the Agreement between the Sudan and Chad signed on 26 July 2006;

10. *Calls upon* all Member States to ensure the free, unhindered and expeditious movement to the Sudan of all personnel, as well as equipment, provisions, supplies and other goods, including vehicles and spare parts, which are for the exclusive and official use of UNMIS in Darfur;

11. *Requests* the Secretary-General to keep the Council regularly informed of the progress in implementing the Darfur Peace Agreement, respect for the ceasefire, and the implementation of the mandate of UNMIS in Darfur, and to report to the Council, as appropriate, on the steps taken to implement this resolution and any failure to comply with its demands;

12. Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations:

(a) *Decides* that UNMIS is authorized to use all necessary means, in the areas of deployment of its forces and as it deems within its capabilities:

- to protect United Nations personnel, facilities, installations and equipment, to ensure the security and freedom of movement of United Nations personnel, humanitarian workers, assessment and evaluation commission personnel, to prevent disruption of the implementation of the Darfur Peace Agreement by armed groups, without prejudice to the responsibility of the Government of the Sudan, to protect civilians under threat of physical violence,
- in order to support early and effective implementation of the Darfur Peace Agreement, to prevent attacks and threats against civilians,
- to seize or collect, as appropriate, arms or related material whose presence in Darfur is in violation of the Agreements and the measures imposed by paragraphs 7 and 8 of resolution 1556, and to dispose of such arms and related material as appropriate;

(b) *Requests* that the Secretary-General and the Governments of Chad and the Central African Republic conclude status-of-forces agreements as soon as possible, taking into consideration General Assembly resolution 58/82 on the scope of legal protection under the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, and *decides* that pending the conclusion of such an agreement with either country, the model status-of-forces agreement dated 9 October 1990 (A/45/594) shall apply provisionally with respect to UNMIS forces operating in that country;

13. *Requests* the Secretary-General to report to the Council on the protection of civilians in refugee and internally displaced persons camps in Chad and on how to improve the security situation on the Chadian side of the border with Sudan;

14. *Calls upon* the parties to the Darfur Peace Agreement to respect their commitments and implement the Agreement without delay, *urges* those parties that have not signed the Agreement to do so without delay and not to act in any way that would impede implementation of the Agreement, and *reiterates* its intention to take, including in response to a request by the African Union, strong and effective measures, such as an asset freeze or travel ban, against any individual or group that violates or attempts to block the implementation of the Agreement or commits human rights violations;

15. *Decides* to remain seized of the matter.

Anexo VI

Resolução A/RES/63/308: sobre a Responsabilidade de Proteger



General Assembly

Distr.: General
7 October 2009

Sixty-third session
Agenda items 44 and 107

Resolution adopted by the General Assembly

[without reference to a Main Committee (A/63/L.80/Rev.1 and Add.1)]

63/308. The responsibility to protect

The General Assembly,

Reaffirming its respect for the principles and purposes of the Charter of the United Nations,

Recalling the 2005 World Summit Outcome,¹ especially paragraphs 138 and 139 thereof,

1. *Takes note* of the report of the Secretary-General² and of the timely and productive debate organized by the President of the General Assembly on the responsibility to protect, held on 21, 23, 24 and 28 July 2009,³ with full participation by Member States;

2. *Decides* to continue its consideration of the responsibility to protect.

105th plenary meeting
14 September 2009

¹ See resolution 60/1.

² A/63/677.

³ See *Official Records of the General Assembly, Sixty-third Session, Plenary Meetings*, 96th to 101st meetings, and corrigendum (A/63/PV.96–101).

Anexo VII

Resolução 1973 (2011) sobre a questão Líbia



Security Council

Distr.: General
17 March 2011

Resolution 1973 (2011)

**Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on
17 March 2011**

The Security Council,

Recalling its resolution 1970 (2011) of 26 February 2011,

Deploring the failure of the Libyan authorities to comply with resolution 1970 (2011),

Expressing grave concern at the deteriorating situation, the escalation of violence, and the heavy civilian casualties,

Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and *reaffirming* that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians,

Condemning the gross and systematic violation of human rights, including arbitrary detentions, enforced disappearances, torture and summary executions,

Further condemning acts of violence and intimidation committed by the Libyan authorities against journalists, media professionals and associated personnel and *urging* these authorities to comply with their obligations under international humanitarian law as outlined in resolution 1738 (2006),

Considering that the widespread and systematic attacks currently taking place in the Libyan Arab Jamahiriya against the civilian population may amount to crimes against humanity,

Recalling paragraph 26 of resolution 1970 (2011) in which the Council expressed its readiness to consider taking additional appropriate measures, as necessary, to facilitate and support the return of humanitarian agencies and make available humanitarian and related assistance in the Libyan Arab Jamahiriya,

Expressing its determination to ensure the protection of civilians and civilian populated areas and the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance and the safety of humanitarian personnel,

Recalling the condemnation by the League of Arab States, the African Union, and the Secretary General of the Organization of the Islamic Conference of the serious violations of human rights and international humanitarian law that have been and are being committed in the Libyan Arab Jamahiriya,



Taking note of the final communiqué of the Organisation of the Islamic Conference of 8 March 2011, and the communiqué of the Peace and Security Council of the African Union of 10 March 2011 which established an ad hoc High Level Committee on Libya,

Taking note also of the decision of the Council of the League of Arab States of 12 March 2011 to call for the imposition of a no-fly zone on Libyan military aviation, and to establish safe areas in places exposed to shelling as a precautionary measure that allows the protection of the Libyan people and foreign nationals residing in the Libyan Arab Jamahiriya,

Taking note further of the Secretary-General's call on 16 March 2011 for an immediate cease-fire,

Recalling its decision to refer the situation in the Libyan Arab Jamahiriya since 15 February 2011 to the Prosecutor of the International Criminal Court, and *stressing* that those responsible for or complicit in attacks targeting the civilian population, including aerial and naval attacks, must be held to account,

Reiterating its concern at the plight of refugees and foreign workers forced to flee the violence in the Libyan Arab Jamahiriya, *welcoming* the response of neighbouring States, in particular Tunisia and Egypt, to address the needs of those refugees and foreign workers, and *calling on* the international community to support those efforts,

Deploring the continuing use of mercenaries by the Libyan authorities,

Considering that the establishment of a ban on all flights in the airspace of the Libyan Arab Jamahiriya constitutes an important element for the protection of civilians as well as the safety of the delivery of humanitarian assistance and a decisive step for the cessation of hostilities in Libya,

Expressing concern also for the safety of foreign nationals and their rights in the Libyan Arab Jamahiriya,

Welcoming the appointment by the Secretary General of his Special Envoy to Libya, Mr. Abdel-Elah Mohamed Al-Khatib and supporting his efforts to find a sustainable and peaceful solution to the crisis in the Libyan Arab Jamahiriya,

Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of the Libyan Arab Jamahiriya,

Determining that the situation in the Libyan Arab Jamahiriya continues to constitute a threat to international peace and security,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Demands* the immediate establishment of a cease-fire and a complete end to violence and all attacks against, and abuses of, civilians;

2. *Stresses* the need to intensify efforts to find a solution to the crisis which responds to the legitimate demands of the Libyan people and *notes* the decisions of the Secretary-General to send his Special Envoy to Libya and of the Peace and Security Council of the African Union to send its ad hoc High Level Committee to Libya with the aim of facilitating dialogue to lead to the political reforms necessary to find a peaceful and sustainable solution;

3. *Demands* that the Libyan authorities comply with their obligations under international law, including international humanitarian law, human rights and refugee law and take all measures to protect civilians and meet their basic needs, and to ensure the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance;

Protection of civilians

4. *Authorizes* Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory, and *requests* the Member States concerned to inform the Secretary-General immediately of the measures they take pursuant to the authorization conferred by this paragraph which shall be immediately reported to the Security Council;

5. *Recognizes* the important role of the League of Arab States in matters relating to the maintenance of international peace and security in the region, and bearing in mind Chapter VIII of the Charter of the United Nations, requests the Member States of the League of Arab States to cooperate with other Member States in the implementation of paragraph 4;

No Fly Zone

6. *Decides* to establish a ban on all flights in the airspace of the Libyan Arab Jamahiriya in order to help protect civilians;

7. *Decides further* that the ban imposed by paragraph 6 shall not apply to flights whose sole purpose is humanitarian, such as delivering or facilitating the delivery of assistance, including medical supplies, food, humanitarian workers and related assistance, or evacuating foreign nationals from the Libyan Arab Jamahiriya, nor shall it apply to flights authorised by paragraphs 4 or 8, nor other flights which are deemed necessary by States acting under the authorisation conferred in paragraph 8 to be for the benefit of the Libyan people, and that these flights shall be coordinated with any mechanism established under paragraph 8;

8. *Authorizes* Member States that have notified the Secretary-General and the Secretary-General of the League of Arab States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to take all necessary measures to enforce compliance with the ban on flights imposed by paragraph 6 above, as necessary, and *requests* the States concerned in cooperation with the League of Arab States to coordinate closely with the Secretary General on the measures they are taking to implement this ban, including by establishing an appropriate mechanism for implementing the provisions of paragraphs 6 and 7 above,

9. *Calls upon* all Member States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to provide assistance, including any necessary over-flight approvals, for the purposes of implementing paragraphs 4, 6, 7 and 8 above;

10. *Requests* the Member States concerned to coordinate closely with each other and the Secretary-General on the measures they are taking to implement

paragraphs 4, 6, 7 and 8 above, including practical measures for the monitoring and approval of authorised humanitarian or evacuation flights;

11. *Decides* that the Member States concerned shall inform the Secretary-General and the Secretary-General of the League of Arab States immediately of measures taken in exercise of the authority conferred by paragraph 8 above, including to supply a concept of operations;

12. *Requests* the Secretary-General to inform the Council immediately of any actions taken by the Member States concerned in exercise of the authority conferred by paragraph 8 above and to report to the Council within 7 days and every month thereafter on the implementation of this resolution, including information on any violations of the flight ban imposed by paragraph 6 above;

Enforcement of the arms embargo

13. *Decides that* paragraph 11 of resolution 1970 (2011) shall be replaced by the following paragraph : “Calls upon all Member States, in particular States of the region, acting nationally or through regional organisations or arrangements, in order to ensure strict implementation of the arms embargo established by paragraphs 9 and 10 of resolution 1970 (2011), to inspect in their territory, including seaports and airports, and on the high seas, vessels and aircraft bound to or from the Libyan Arab Jamahiriya, if the State concerned has information that provides reasonable grounds to believe that the cargo contains items the supply, sale, transfer or export of which is prohibited by paragraphs 9 or 10 of resolution 1970 (2011) as modified by this resolution, including the provision of armed mercenary personnel, *calls upon* all flag States of such vessels and aircraft to cooperate with such inspections and authorises Member States to use all measures commensurate to the specific circumstances to carry out such inspections”;

14. *Requests* Member States which are taking action under paragraph 13 above on the high seas to coordinate closely with each other and the Secretary-General and *further requests* the States concerned to inform the Secretary-General and the Committee established pursuant to paragraph 24 of resolution 1970 (2011) (“the Committee”) immediately of measures taken in the exercise of the authority conferred by paragraph 13 above;

15. *Requires* any Member State whether acting nationally or through regional organisations or arrangements, when it undertakes an inspection pursuant to paragraph 13 above, to submit promptly an initial written report to the Committee containing, in particular, explanation of the grounds for the inspection, the results of such inspection, and whether or not cooperation was provided, and, if prohibited items for transfer are found, further requires such Member States to submit to the Committee, at a later stage, a subsequent written report containing relevant details on the inspection, seizure, and disposal, and relevant details of the transfer, including a description of the items, their origin and intended destination, if this information is not in the initial report;

16. *Deplores* the continuing flows of mercenaries into the Libyan Arab Jamahiriya and *calls upon* all Member States to comply strictly with their obligations under paragraph 9 of resolution 1970 (2011) to prevent the provision of armed mercenary personnel to the Libyan Arab Jamahiriya;

Ban on flights

17. *Decides* that all States shall deny permission to any aircraft registered in the Libyan Arab Jamahiriya or owned or operated by Libyan nationals or companies to take off from, land in or overfly their territory unless the particular flight has been approved in advance by the Committee, or in the case of an emergency landing;

18. *Decides that* all States shall deny permission to any aircraft to take off from, land in or overfly their territory, if they have information that provides reasonable grounds to believe that the aircraft contains items the supply, sale, transfer, or export of which is prohibited by paragraphs 9 and 10 of resolution 1970 (2011) as modified by this resolution, including the provision of armed mercenary personnel, except in the case of an emergency landing;

Asset freeze

19. *Decides* that the asset freeze imposed by paragraph 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011) shall apply to all funds, other financial assets and economic resources which are on their territories, which are owned or controlled, directly or indirectly, by the Libyan authorities, as designated by the Committee, or by individuals or entities acting on their behalf or at their direction, or by entities owned or controlled by them, as designated by the Committee, and *decides further* that all States shall ensure that any funds, financial assets or economic resources are prevented from being made available by their nationals or by any individuals or entities within their territories, to or for the benefit of the Libyan authorities, as designated by the Committee, or individuals or entities acting on their behalf or at their direction, or entities owned or controlled by them, as designated by the Committee, and directs the Committee to designate such Libyan authorities, individuals or entities within 30 days of the date of the adoption of this resolution and as appropriate thereafter;

20. *Affirms* its determination to ensure that assets frozen pursuant to paragraph 17 of resolution 1970 (2011) shall, at a later stage, as soon as possible be made available to and for the benefit of the people of the Libyan Arab Jamahiriya;

21. *Decides* that all States shall require their nationals, persons subject to their jurisdiction and firms incorporated in their territory or subject to their jurisdiction to exercise vigilance when doing business with entities incorporated in the Libyan Arab Jamahiriya or subject to its jurisdiction, and any individuals or entities acting on their behalf or at their direction, and entities owned or controlled by them, if the States have information that provides reasonable grounds to believe that such business could contribute to violence and use of force against civilians;

Designations

22. *Decides* that the individuals listed in Annex I shall be subject to the travel restrictions imposed in paragraphs 15 and 16 of resolution 1970 (2011), and *decides further* that the individuals and entities listed in Annex II shall be subject to the asset freeze imposed in paragraphs 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011);

23. *Decides* that the measures specified in paragraphs 15, 16, 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011) shall apply also to individuals and entities determined by the Council or the Committee to have violated the provisions of resolution 1970

(2011), particularly paragraphs 9 and 10 thereof, or to have assisted others in doing so;

Panel of Experts

24. *Requests* the Secretary-General to create for an initial period of one year, in consultation with the Committee, a group of up to eight experts (“Panel of Experts”), under the direction of the Committee to carry out the following tasks:

(a) Assist the Committee in carrying out its mandate as specified in paragraph 24 of resolution 1970 (2011) and this resolution;

(b) Gather, examine and analyse information from States, relevant United Nations bodies, regional organisations and other interested parties regarding the implementation of the measures decided in resolution 1970 (2011) and this resolution, in particular incidents of non-compliance;

(c) Make recommendations on actions the Council, or the Committee or State, may consider to improve implementation of the relevant measures;

(d) Provide to the Council an interim report on its work no later than 90 days after the Panel’s appointment, and a final report to the Council no later than 30 days prior to the termination of its mandate with its findings and recommendations;

25. *Urges* all States, relevant United Nations bodies and other interested parties, to cooperate fully with the Committee and the Panel of Experts, in particular by supplying any information at their disposal on the implementation of the measures decided in resolution 1970 (2011) and this resolution, in particular incidents of non-compliance;

26. *Decides* that the mandate of the Committee as set out in paragraph 24 of resolution 1970 (2011) shall also apply to the measures decided in this resolution;

27. *Decides* that all States, including the Libyan Arab Jamahiriya, shall take the necessary measures to ensure that no claim shall lie at the instance of the Libyan authorities, or of any person or body in the Libyan Arab Jamahiriya, or of any person claiming through or for the benefit of any such person or body, in connection with any contract or other transaction where its performance was affected by reason of the measures taken by the Security Council in resolution 1970 (2011), this resolution and related resolutions;

28. *Reaffirms* its intention to keep the actions of the Libyan authorities under continuous review and underlines its readiness to review at any time the measures imposed by this resolution and resolution 1970 (2011), including by strengthening, suspending or lifting those measures, as appropriate, based on compliance by the Libyan authorities with this resolution and resolution 1970 (2011).

29. *Decides* to remain actively seized of the matter.

Libya: UNSCR proposed designations

<i>Number</i>	<i>Name</i>	<i>Justification</i>	<i>Identifiers</i>
Annex I: Travel Ban			
1	QUREN SALIH QUREN AL QADHAFI	Libyan Ambassador to Chad. Has left Chad for Sabha. Involved directly in recruiting and coordinating mercenaries for the regime.	
2	Colonel AMID HUSAIN AL KUNI	Governor of Ghat (South Libya). Directly involved in recruiting mercenaries.	

<i>Number</i>	<i>Name</i>	<i>Justification</i>	<i>Identifiers</i>
Annex II: Asset Freeze			
1	Dorda, Abu Zayd Umar	Position: Director, External Security Organisation	
2	Jabir, Major General Abu Bakr Yunis	Position: Defence Minister	Title: Major General DOB: --/--/1952. POB: Jalo, Libya
3	Matuq, Matuq Mohammed	Position: Secretary for Utilities	DOB: --/--/1956. POB: Khoms
4	Qadhafi, Mohammed Muammar	Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime	DOB: --/--/1970. POB: Tripoli, Libya
5	Qadhafi, Saadi	Commander Special Forces. Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime. Command of military units involved in repression of demonstrations	DOB: 25/05/1973. POB: Tripoli, Libya
6	Qadhafi, Saif al-Arab	Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime	DOB: --/--/1982. POB: Tripoli, Libya
7	Al-Senussi, Colonel Abdullah	Position: Director Military Intelligence	Title: Colonel DOB: --/--/1949. POB: Sudan

Entities

1	Central Bank of Libya	Under control of Muammar Qadhafi and his family, and potential source of funding for his regime.	
---	-----------------------	--	--

<i>Number</i>	<i>Name</i>	<i>Justification</i>	<i>Identifiers</i>
2	Libyan Investment Authority	Under control of Muammar Qadhafi and his family, and potential source of funding for his regime.	a.k.a: Libyan Arab Foreign Investment Company (LAFICO) Address: 1 Fateh Tower Office, No 99 22nd Floor, Borgaida Street, Tripoli, Libya, 1103
3	Libyan Foreign Bank	Under control of Muammar Qadhafi and his family and a potential source of funding for his regime.	
4	Libyan Africa Investment Portfolio	Under control of Muammar Qadhafi and his family, and potential source of funding for his regime.	Address: Jamahiriya Street, LAP Building, PO Box 91330, Tripoli, Libya
5	Libyan National Oil Corporation	Under control of Muammar Qadhafi and his family, and potential source of funding for his regime.	Address: Bashir Saadwi Street, Tripoli, Tarabulus, Libya

Anexo VIII

Resolução “Unidos Para a Paz” (1950)

3. *Requests* the Economic and Social Council, in consultation with the specialized agencies, to develop plans for relief and rehabilitation on the termination of hostilities and to report to the General Assembly within three weeks^{3a} of the adoption of the present resolution by the General Assembly;

4. *Also recommends* the Economic and Social Council to expedite the study of long-term measures to promote the economic development and social progress of Korea, and meanwhile to draw the attention of the authorities which decide requests for technical assistance to the urgent and special necessity of affording such assistance to Korea;

5. *Expresses* its appreciation of the services rendered by the members of the United Nations Commission on Korea in the performance of their important and difficult task;

6. *Requests* the Secretary-General to provide the United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea with adequate staff and facilities, including technical advisers as required; and authorizes the Secretary-General to pay the expenses and *per diem* of a representative and alternate from each of the States members of the Commission.

294th plenary meeting,
7 October 1950.

377 (V). Uniting for peace

A

The General Assembly,

Recognizing that the first two stated Purposes of the United Nations are:

“To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace”, and

“To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace”,

Reaffirming that it remains the primary duty of all Members of the United Nations, when involved in an international dispute, to seek settlement of such a dispute by peaceful means through the procedures laid down in Chapter VI of the Charter, and recalling the successful achievements of the United Nations in this regard on a number of previous occasions,

Finding that international tension exists on a dangerous scale,

Recalling its resolution 290 (IV) entitled “Essentials of peace”, which states that disregard of the Principles of the Charter of the United Nations is primarily responsible for the continuance of international tension, and desiring to contribute further to the objectives of that resolution,

^{3a} See resolution 410 (V), page 31.

Reaffirming the importance of the exercise by the Security Council of its primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and the duty of the permanent members to seek unanimity and to exercise restraint in the use of the veto,

Reaffirming that the initiative in negotiating the agreements for armed forces provided for in Article 43 of the Charter belongs to the Security Council, and desiring to ensure that, pending the conclusion of such agreements, the United Nations has at its disposal means for maintaining international peace and security,

Conscious that failure of the Security Council to discharge its responsibilities on behalf of all the Member States, particularly those responsibilities referred to in the two preceding paragraphs, does not relieve Member States of their obligations or the United Nations of its responsibility under the Charter to maintain international peace and security,

Recognizing in particular that such failure does not deprive the General Assembly of its rights or relieve it of its responsibilities under the Charter in regard to the maintenance of international peace and security,

Recognizing that discharge by the General Assembly of its responsibilities in these respects calls for possibilities of observation which would ascertain the facts and expose aggressors; for the existence of armed forces which could be used collectively; and for the possibility of timely recommendation by the General Assembly to Members of the United Nations for collective action which, to be effective, should be prompt,

A

1. *Resolves* that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security. If not in session at the time, the General Assembly may meet in emergency special session within twenty-four hours of the request therefor. Such emergency special session shall be called if requested by the Security Council on the vote of any seven members, or by a majority of the Members of the United Nations;

2. *Adopts* for this purpose the amendments to its rules of procedure set forth in the annex to the present resolution;

B

3. *Establishes* a Peace Observation Commission which, for the calendar years 1951 and 1952, shall be composed of fourteen Members, namely: China, Colombia, Czechoslovakia, France, India, Iraq, Israel, New Zealand, Pakistan, Sweden, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the United States of America and Uruguay, and which could observe and report on

the situation in any area where there exists international tension the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security. Upon the invitation or with the consent of the State into whose territory the Commission would go, the General Assembly, or the Interim Committee when the Assembly is not in session, may utilize the Commission if the Security Council is not exercising the functions assigned to it by the Charter with respect to the matter in question. Decisions to utilize the Commission shall be made on the affirmative vote of two-thirds of the members present and voting. The Security Council may also utilize the Commission in accordance with its authority under the Charter;

4. *Decides* that the Commission shall have authority in its discretion to appoint sub-commissions and to utilize the services of observers to assist it in the performance of its functions;

5. *Recommends* to all governments and authorities that they co-operate with the Commission and assist it in the performance of its functions;

6. *Requests* the Secretary-General to provide the necessary staff and facilities, utilizing, where directed by the Commission, the United Nations Panel of Field Observers envisaged in General Assembly resolution 297 B (IV);

C

7. *Invites* each Member of the United Nations to survey its resources in order to determine the nature and scope of the assistance it may be in a position to render in support of any recommendations of the Security Council or of the General Assembly for the restoration of international peace and security;

8. *Recommends* to the States Members of the United Nations that each Member maintain within its national armed forces elements so trained, organized and equipped that they could promptly be made available, in accordance with its constitutional processes, for service as a United Nations unit or units, upon recommendation by the Security Council or the General Assembly, without prejudice to the use of such elements in exercise of the right of individual or collective self-defence recognized in Article 51 of the Charter;

9. *Invites* the Members of the United Nations to inform the Collective Measures Committee provided for in paragraph 11 as soon as possible of the measures taken in implementation of the preceding paragraph;

10. *Requests* the Secretary-General to appoint, with the approval of the Committee provided for in paragraph 11, a panel of military experts who could be made available, on request, to Member States wishing to obtain technical advice regarding the organization, training, and equipment for prompt service as United Nations units of the elements referred to in paragraph 8;

D

11. *Establishes* a Collective Measures Committee consisting of fourteen Members, namely: Australia, Belgium, Brazil, Burma, Canada, Egypt, France, Mexico, Philippines, Turkey, the United Kingdom of

Great Britain and Northern Ireland, the United States of America, Venezuela and Yugoslavia, and directs the Committee, in consultation with the Secretary-General and with such Member States as the Committee finds appropriate, to study and make a report to the Security Council and the General Assembly, not later than 1 September 1951, on methods, including those in section C of the present resolution, which might be used to maintain and strengthen international peace and security in accordance with the Purposes and Principles of the Charter, taking account of collective self-defence and regional arrangements (Articles 51 and 52 of the Charter);

12. *Recommends* to all Member States that they co-operate with the Committee and assist it in the performance of its functions;

13. *Requests* the Secretary-General to furnish the staff and facilities necessary for the effective accomplishment of the purposes set forth in sections C and D of the present resolution;

E

14. *Is fully conscious* that, in adopting the proposals set forth above, enduring peace will not be secured solely by collective security arrangements against breaches of international peace and acts of aggression, but that a genuine and lasting peace depends also upon the observance of all the Principles and Purposes established in the Charter of the United Nations, upon the implementation of the resolutions of the Security Council, the General Assembly and other principal organs of the United Nations intended to achieve the maintenance of international peace and security, and especially upon respect for and observance of human rights and fundamental freedoms for all and on the establishment and maintenance of conditions of economic and social well-being in all countries; and accordingly

15. *Urges* Member States to respect fully, and to intensify, joint action, in co-operation with the United Nations, to develop and stimulate universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms, and to intensify individual and collective efforts to achieve conditions of economic stability and social progress, particularly through the development of under-developed countries and areas.

ANNEX

The rules of procedure of the General Assembly are amended in the following respects:

1. The present text of rule 8 shall become paragraph (a) of that rule, and a new paragraph (b) shall be added to read as follows:

"Emergency special sessions pursuant to resolution 377 A (V) shall be convened within twenty-four hours of the receipt by the Secretary-General of a request for such a session from the Security Council, on the vote of any seven members thereof, or of a request from a majority of the Members of the United Nations expressed by vote in the Interim Committee or otherwise, or of the concurrence of a majority of Members as provided in rule 9."

2. The present text of rule 9 shall become paragraph (a) of that rule and a new paragraph (b) shall be added to read as follows:

"This rule shall apply also to a request by any Member for an emergency special session pursuant to resolution 377 A (V). In such a case the Secretary-General shall communicate with other Members by the most expeditious means of communication available."

3. Rule 10 is amended by adding at the end thereof the following:

"... In the case of an emergency special session convened pursuant to rule 8 (b), the Secretary-General shall notify the Members of the United Nations at least twelve hours in advance of the opening of the session."

4. Rule 16 is amended by adding at the end thereof the following:

"... The provisional agenda of an emergency special session shall be communicated to the Members of the United Nations simultaneously with the communication summoning the session."

5. Rule 19 is amended by adding at the end thereof the following:

"... During an emergency special session additional items concerning the matters dealt with in resolution 377 A (V) may be added to the agenda by a two-thirds majority of the Members present and voting."

6. There is added a new rule to precede rule 65 to read as follows:

"Notwithstanding the provisions of any other rule and unless the General Assembly decides otherwise, the Assembly, in case of an emergency special session, shall convene in plenary session only and proceed directly to consider the item proposed for consideration in the request for the holding of the session, without previous reference to the General Committee or to any other Committee; the President and Vice-Presidents for such emergency special sessions shall be, respectively, the Chairman of those delegations from which were elected the President and Vice-Presidents of the previous session."

*302nd plenary meeting,
3 November 1950.*

B

For the purpose of maintaining international peace and security, in accordance with the Charter of the United Nations, and, in particular, with Chapters V, VI and VII of the Charter,

The General Assembly

Recommends to the Security Council:

That it should take the necessary steps to ensure that the action provided for under the Charter is taken with respect to threats to the peace, breaches of the peace or acts of aggression and with respect to the peaceful settlement of disputes or situations likely to endanger the maintenance of international peace and security;

That it should devise measures for the earliest application of Articles 43, 45, 46 and 47 of the Charter of the United Nations regarding the placing of armed forces at the disposal of the Security Council by the States Members of the United Nations and the effective functioning of the Military Staff Committee;

The above dispositions should in no manner prevent the General Assembly from fulfilling its functions under resolution 377 A (V).

*302nd plenary meeting,
3 November 1950.*

C

The General Assembly,

Recognizing that the primary function of the United Nations Organization is to maintain and promote peace, security and justice among all nations,

Recognizing the responsibility of all Member States to promote the cause of international peace in accordance with their obligations as provided in the Charter,

Recognizing that the Charter charges the Security Council with the primary responsibility for maintaining international peace and security,

Reaffirming the importance of unanimity among the permanent members of the Security Council on all problems which are likely to threaten world peace,

Recalling General Assembly resolution 190 (III) entitled "Appeal to the Great Powers to renew their efforts to compose their differences and establish a lasting peace",

Recommends to the permanent members of the Security Council that:

(a) They meet and discuss, collectively or otherwise, and, if necessary, with other States concerned, all problems which are likely to threaten international peace and hamper the activities of the United Nations, with a view to their resolving fundamental differences and reaching agreement in accordance with the spirit and letter of the Charter;

(b) They advise the General Assembly and, when it is not in session, the Members of the United Nations, as soon as appropriate, of the results of their consultations.

*302nd plenary meeting,
3 November 1950.*

378 (V). Duties of States in the event of the outbreak of hostilities

A

The General Assembly,

Reaffirming the Principles embodied in the Charter, which require that the force of arms shall not be resorted to except in the common interest, and shall not be used against the territorial integrity or political independence of any State,

Desiring to create a further obstacle to the outbreak of war, even after hostilities have started, and to facilitate the cessation of the hostilities by the action of the parties themselves, thus contributing to the peaceful settlement of disputes,

1. Recommends:

(a) That if a State becomes engaged in armed conflict with another State or States, it take all steps

Anexo IX

Resolução 1631 (2005) e Resolução 1809 (2008): sobre a cooperação do CS com as organizações regionais na manutenção da paz e segurança internacionais

**Security Council**Distr.: General
17 October 2005

Resolution 1631 (2005)**Adopted by the Security Council at its 5282nd meeting, on
17 October 2005***The Security Council,**Recalling* Chapter VIII of the Charter of the United Nations,*Reaffirming* its previous relevant resolutions and presidential statements,*Welcoming* the adoption of the 2005 World Summit Outcome (A/RES/60/1),*Recalling* its invitation of January 1993 to regional organizations to improve coordination with the United Nations, the Declaration of the General Assembly of December 1994 on the enhancement of cooperation between the United Nations and regional arrangements or agencies (A/RES/49/57), its meeting on “The Security Council and Regional Organizations: Facing the New Challenges to international Peace and Security”, held on 11 April 2003 under the Mexican presidency, and its debate on “Cooperation between the United Nations and regional organizations in stabilization processes”, held on 20 July 2004 under the Romanian presidency,*Welcoming* the Conclusions of the Chairman of the Sixth High-Level Meeting between the United Nations and Regional and other Intergovernmental Organizations (25-26 July 2005),*Reiterating* its primary responsibility for the maintenance of international peace and security,*Emphasizing* that the growing contribution made by regional organizations in cooperation with the United Nations can usefully complement the work of the organization in maintaining international peace and security, and *stressing* in this regard that such contribution must be made in accordance with Chapter VIII of the United Nations Charter,*Recognizing* the necessity to support capacity-building and cooperation at regional and subregional level in maintaining international peace and security, and noting in particular the importance of strengthening the capacity of African regional and subregional organizations,*Acknowledging* the resolve of Heads of State and Government of the 2005 World Summit to expand, as appropriate, the involvement of regional organizations in the work of the Security Council, and to ensure that regional organizations that

have a capacity for the prevention of armed conflict or peacekeeping consider the option of placing such capacity in the framework of the United Nations Standby Arrangements System,

Welcoming the decision in the World Summit Outcome to establish a Peacebuilding Commission, and *looking forward* to it as an important opportunity for cooperation and close contact with regional and subregional organizations in post-conflict peacebuilding and recovery,

1. *Expresses its determination* to take appropriate steps to the further development of cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations in maintaining international peace and security, consistent with Chapter VIII of the United Nations Charter, and *invites* regional and subregional organizations that have a capacity for conflict prevention or peacekeeping to place such capacities in the framework of the United Nations Standby Arrangements System;

2. *Urges* all States and relevant international organizations to contribute to strengthening the capacity of regional and subregional organizations, in particular of African regional and subregional organizations, in conflict prevention and crisis management, and in post-conflict stabilization, including through the provision of human, technical and financial assistance, and *welcomes in this regard* the establishment by the European Union of the Peace Facility for Africa;

3. *Stresses* the importance for the United Nations of developing regional and subregional organizations' ability to deploy peacekeeping forces rapidly in support of United Nations peacekeeping operations or other Security Council-mandated operations, and *welcomes* relevant initiatives taken in this regard;

4. *Stresses* the potential role of regional and subregional organizations in addressing the illicit trade in small arms and light weapons and the need to take into account in the peacekeeping operations' mandates, where appropriate, the regional instruments enabling states to identify and trace illegal small arms and light weapons;

5. *Reiterates* the need to encourage regional cooperation, including through the involvement of regional and subregional organizations in the peaceful settlement of disputes, and to include, where appropriate, specific provisions to this aim in future mandates of peacekeeping and peacebuilding operations authorized by the Security Council;

6. *Welcomes* the efforts undertaken by its subsidiary bodies with responsibilities in counter-terrorism to foster cooperation with regional and subregional organizations, *notes with appreciation* the efforts made by an increasing number of regional and subregional organizations in the fight against terrorism and *urges all* relevant regional and subregional organizations to enhance the effectiveness of their counter-terrorism efforts within their respective mandates, including with a view to develop their capacity to help Member States in their efforts to tackle the threats to international peace and security posed by acts of terrorism;

7. *Expresses* its intention to hold regular meetings as appropriate with heads of regional and subregional organizations in order to strengthen the interaction and cooperation with these organizations in maintaining international peace and security,

ensuring if possible that such meetings coincide with the annual high-level meetings held by the United Nations with regional and other intergovernmental organizations for better efficiency of participation and substantive complementarity of agendas;

8. *Recommends* better communication between the United Nations and regional and subregional organizations through, notably, liaison officers and holding of consultations at all appropriate levels;

9. *Reiterates* the obligation for regional organizations, under article 54 of the Charter, to keep the Security Council fully informed of their activities for the maintenance of international peace and security;

10. *Invites* the Secretary-General to submit a report to the Security Council on the opportunities and challenges facing the cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations in maintaining international peace and security, *and encourages* the Secretary-General to explore with regional organizations the possibility of agreements establishing a framework for regional organizations' cooperation with and contributions to United Nations-led peacekeeping operations, taking into due consideration the cooperation guidelines already identified between the UN and certain regional organizations;

11. *Requests* the Secretary-General, where appropriate, to include in his regular reporting to the Security Council on peacekeeping and peacebuilding operations under its mandate, assessments of progress on the cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations;

12. *Decides* to remain seized of the matter.

**Security Council**Distr.: General
16 April 2008

Resolution 1809 (2008)**Adopted by the Security Council at its 5868th meeting,
on 16 April 2008***The Security Council,*

Reaffirming all its previous resolutions and presidential statements on the cooperation between the United Nations and regional organizations, in particular resolutions 1625 (2005) of 14 September 2005, and 1631 (2005) of 17 October 2005, S/PRST/2004/27 of 20 July 2004, S/PRST/2004/44 of 19 November 2004, S/PRST/2007/7 of 28 March 2007, S/PRST/2007/31 of 28 August 2007 and S/PRST/2007/42 of 6 November 2007,

Also reaffirming its resolutions 1325 (2000) of 31 October 2000, 1612 (2005) of 26 July 2005 and 1674 (2006) of 28 April 2006,

Recalling its primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and *recognizing* that cooperation with regional and subregional organizations in matters relating to the maintenance of peace and security and consistent with Chapter VIII of the Charter of the United Nations, can improve collective security,

Welcoming the role of the African Union in efforts to settle conflicts in the African Continent and expressing its support for the peace initiatives conducted by the African Union, and through subregional organizations,

Emphasizing the need to strengthen the role of the United Nations in the prevention of armed conflicts, and stressing utility of developing effective partnerships between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union, in order to enable early responses to disputes and emerging crises in Africa, and in this regard *noting with interest* the Secretary-General's proposal of conducting joint reviews by the United Nations and regional organizations of the state of peace and security and of mediation endeavours, particularly in Africa where joint mediation is being undertaken,

Recognizing that regional organizations are well positioned to understand the root causes of armed conflicts owing to their knowledge of the region which can be a benefit for their efforts to influence the prevention or resolution of these conflicts,

Stressing the importance of further strengthening cooperation with the African Union in order to assist building its capacity to deal with common collective



security challenges in Africa, including through the African Union's commitment of rapid and appropriate responses to emerging crises situations, and the development of effective strategies for conflict prevention, peacekeeping and peacebuilding,

Recalling the resolve of Heads of State and Government of the 2005 World Summit to expand, as appropriate, the involvement of regional organizations in the work of the Security Council, and to ensure that regional organizations that have a capacity for the prevention of armed conflict or peacekeeping consider the option of placing such capacity in the framework of the United Nations Standby Arrangements System,

Recognizing the importance of strengthening the capacity of regional and subregional organizations in conflict prevention and crisis management, and in post-conflict stabilization,

Taking note of lessons learned from practical cooperation between the United Nations and the African Union, in particular the transition from the African Mission in Burundi (AMIB) to the United Nations Operation in Burundi (ONUB) and the African Mission in Sudan (AMIS) to the United Nations-African Union Mission in Darfur (UNAMID),

Acknowledging the contribution of the United Nations Liaison Office in Addis Ababa in strengthening coordination and cooperation between the United Nations and the African Union, as well as the need to consolidate it so as to enhance its performance,

Recognizing that regional organizations have the responsibility in securing human, financial, logistical and other resources for their organizations, including through obtaining contributions by their members and soliciting contributions from donors to fund their operations, and recognizing the challenges in accessing United Nations assessed contributions for funding regional organizations,

Further recognizing that one major constraint facing some regional organizations, in particular the African Union, in effectively carrying out the mandates of maintaining regional peace and security is securing predictable, sustainable and flexible resources,

Taking note of both the report of the Secretary-General on the relationship between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union, in the maintenance of international peace and security (S/2008/186) and the report of the Secretary-General on conflict prevention, particularly in Africa (S/2008/18),

1. *Expresses* its determination to take effective steps to further enhance the relationship between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union, in accordance with Chapter VIII of the United Nations Charter;

2. *Encourages* the continuing involvement of regional and subregional organizations in the peaceful settlement of disputes, including through conflict prevention, confidence-building and mediation efforts;

3. *Welcomes* regional dialogue and the promotion of shared experiences as well as common regional approaches to the settlement of disputes and other issues relating to peace and security;

4. *Welcomes and further encourages* the ongoing efforts of the African Union and the subregional organizations to strengthen their peacekeeping capacity and to undertake peacekeeping operations in the continent, in accordance with Chapter VIII of the Charter of the United Nations and to coordinate with the United Nations, through the Peace and Security Council, as well as ongoing efforts to develop a continental early warning system, response capacity such as the African Standby Force and enhanced mediation capacity, including through the Panel of the Wise;

5. *Welcomes* recent developments regarding cooperation between the United Nations, the African Union and the European Union, including the contribution of the European Union to the enhancement of African Union capacities;

6. *Encourages* regional and subregional organizations to strengthen and increase cooperation among them, in particular cooperation between the African Union (AU), Organization of American States (OAS), League of Arab States (LAS), Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and European Union (EU), including efforts to enhance their respective capacities, in the maintenance of international peace and security;

7. *Expresses* its determination to strengthen and make more effective its cooperation with relevant organs of regional organizations, in particular the African Union Peace and Security Council;

8. *Expresses* its determination to strengthen and enhance cooperation between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union, in conflict prevention, resolution and management including good offices, mediation support, effective use of sanctions as mandated by the Security Council, electoral assistance, and preventive field presence; and in the case of Africa, focusing on the support to the African Union Panel of the Wise among others;

9. *Stresses* that common and coordinated efforts undertaken by the United Nations and regional organizations, in particular the African Union in matters of peace and security, should be based on their complimentary capacities, making full use of their experience in accordance with the United Nations Charter and the relevant Statutes of the regional organizations;

10. *Underlines* the importance of the implementation of the Ten-Year Capacity-Building Programme for the African Union mainly focusing on peace and security, in particular the operationalization of the African Union Standby Force;

11. *Encourages* the increased engagement of the African Union Peacekeeping Support Team within the Department of Peacekeeping Operations as a coordinating point, aimed at providing necessary expertise and transfer of technical knowledge to enhance the capacity of the African Union's Peace Support Operations Divisions including in mission planning and management, as well as the deployment of the Department of Political Affairs' staff to work with the African Union on the operationalization of the Panel of the Wise and other mediation programmes;

12. *Calls* on the Secretariat in coordination with the African Union Commission to develop a list of needed capacities and recommendations on ways the African Union can further develop military, technical, logistic and administrative capabilities;

13. *Encourages* closer cooperation between the United Nations Secretariat and the African Union Commission, including through supporting regular follow-up missions by United Nations Secretariat staff to African Union headquarters to provide further assistance, and share experiences;

14. *Expresses* its determination to further consider how to strengthen the capacity of the United Nations in the prevention of armed conflict, particularly in Africa;

15. *Recognizes* the important role of the good offices of the Secretary-General in Africa, and *encourages* the Secretary-General to continue to use mediation as often as possible to help resolve conflicts peacefully, working in coordination and closely with the African Union and other subregional organizations in that regard, as appropriate;

16. *Recognizing* the need to enhance the predictability, sustainability and flexibility of financing regional organizations when they undertake peacekeeping under a United Nations mandate, *welcomes* the Secretary-General's proposal to set up within three months an African Union-United Nations panel consisting of distinguished persons to consider in-depth the modalities of how to support such peacekeeping operations, in particular start-up funding, equipment and logistics and to consider in-depth lessons from past and current African Union peacekeeping efforts;

17. *Requests* the Secretary-General to include in his regular reporting to the Security Council, assessments of progress on the cooperation between the United Nations and relevant regional organizations;

18. *Decides* to remain seized of the matter.

Anexo X

Resolução 1625 (2005): sobre o reforço da eficácia do papel do CS na prevenção de conflitos, particularmente em África



Security Council

Distr.: General
14 September 2005

Resolution 1625 (2005)

**Adopted by the Security Council at its 5261st meeting, on
14 September 2005**

The Security Council,

Decides to adopt the attached declaration on strengthening the effectiveness of the Security Council's role in conflict prevention, particularly in Africa.

Annex

The Security Council,

Meeting on 14 September 2005 at the level of Heads of State and Government to discuss how to strengthen the effectiveness of the Security Council's role in the prevention of armed conflict, particularly in Africa,

Reaffirming its commitment to the Purposes and Principles of the Charter of the United Nations,

Bearing in mind its primary responsibility for the maintenance of international peace and security,

Deeply concerned by the high human cost and material losses caused by armed conflicts and *recognizing* that peace, security and development are mutually reinforcing, including in the prevention of armed conflict,

Reaffirming the importance of adhering to the principles of refraining, in international relations, from the threat or the use of force in any manner inconsistent with the Purposes of the United Nations, and of peaceful settlement of international disputes,

Reaffirming the need to adopt a broad strategy of conflict prevention, which addresses the root causes of armed conflict and political and social crises in a comprehensive manner, including by promoting sustainable development, poverty eradication, national reconciliation, good governance, democracy, gender equality, the rule of law and respect for and protection of human rights,

Recognizing the need to strengthen the important role of the United Nations in the prevention of violent conflicts, and to develop effective partnerships between the Council and regional organizations, in particular the African Union and its

subregional organizations, in order to enable early responses to disputes and emerging crises;

Recalling the Constitutive Act of the African Union, the Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union, and the African Union Non-Aggression and Common Defence Pact adopted in Abuja on 31 January 2005, as well as the African Union position on unconstitutional changes of governments, as stated in the 1999 Algiers Declaration and the 2000 Lomé Declaration;

Recognizing the important supporting roles played by civil society, men and women, in conflict prevention, and the need to take into account all possible contributions from civil society;

1. *Expresses* its determination to enhance the effectiveness of the United Nations in preventing armed conflicts and to monitor closely situations of potential armed conflict;

2. *Affirms* its determination to strengthen United Nations conflict prevention capacities by:

(a) assessing regularly the developments in regions at risk of armed conflict and encouraging the Secretary-General to provide information to the Council on such developments pursuant to Article 99 of the Charter;

(b) promoting the follow-up of preventive-diplomacy initiatives of the Secretary-General;

(c) supporting regional mediation initiatives in close consultation with regional and subregional organizations concerned;

(d) supporting regional and subregional capacities for early warning to help them in working out appropriate mechanisms to enable prompt action in reaction to early warning indicators;

(e) requesting as necessary and appropriate information and assistance from the Economic and Social Council in accordance with Article 65 of the United Nations Charter;

(f) taking measures to contribute to combating illicit trade of arms in all its aspects and the use of mercenaries;

(g) helping to enhance durable institutions conducive to peace, stability and sustainable development;

(h) supporting efforts of African States to build independent and reliable national judicial institutions;

3. *Requests* the Secretary-General to:

(a) provide to the Council regular reports and analysis of developments in regions of potential armed conflicts, particularly in Africa, and as appropriate a presentation of ongoing preventive-diplomacy initiatives;

(b) assist countries at risk of armed conflict in performing strategic conflict risk assessments, in implementing the measures agreed by the concerned countries, in enhancing national dispute management capacities, and in addressing the root causes of armed conflict;

(c) promote coordination with regional conflict management machinery in Africa which would provide the Security Council with additional reliable and timely information to facilitate rapid decision-making;

4. *Stresses* the importance of establishing effective comprehensive strategies of conflict prevention, focused on averting negative developments in the security, economic, social and humanitarian sectors and in the field of governance and human rights in countries which are facing crises, with special attention to:

(a) developing quick win activities to prevent conflicts arising from competition for economic resources and to monitoring tension arising from economic and social issues;

(b) encouraging United Nations regional offices to facilitate the implementation of strategies aimed at curbing illicit cross-border activities;

(c) strengthening the capacities of civil society groups, including women's groups, working to promote a culture of peace, and to mobilize donors to support these efforts;

(d) developing policy measures to foster good governance and the protection of human rights in order to strengthen weakened or collapsed governance mechanisms and to end the culture of impunity;

(e) promoting the fairness and transparency of electoral processes;

5. *Stresses* the critical importance of a regional approach to conflict prevention, particularly to programmes of disarmament, demobilization and reintegration, as well as the effective and sustainable reintegration of ex-combatants;

6. *Reaffirms* its determination to take action against illegal exploitation and trafficking of natural resources and high-value commodities in areas where it contributes to the outbreak, escalation or continuation of armed conflict;

7. *Calls* for the strengthening of cooperation and communication between the United Nations and regional or subregional organizations or arrangements, in accordance with Chapter VIII of the Charter, particularly with respect to mediation initiatives;

8. *Encourages* all African States to adhere to the African Union Non-Aggression and Common Defence Pact adopted in Abuja on 31 January 2005, and to sign where appropriate subregional pacts on peace, security, democracy, good governance and development, and *calls* on the United Nations system and the international community to support the implementation of the Pacts;

9. *Encourages also* African countries to continue to work closely with the United Nations Secretariat and United Nations regional offices in the implementation of measures aimed at securing peace, security, stability, democracy and sustainable development consistent with the objectives of the New Partnership for Africa's Development;

10. *Urges* the international community including the United Nations system and International Financial Institutions to support African countries in their efforts to achieve the above objectives and in this respect *welcomes* the decisions taken by the G-8 Summit held in Gleneagles, 6-8 July 2005, for combating poverty in Africa;

11. *Urges* all African States and the international community to fully cooperate in developing the capacities of African regional and subregional organizations to deploy both civilian and military assets quickly when needed, including the development of the African Union's African Standby Force; *welcomes* bilateral and multilateral programmes developed to this end, and *expresses* its support for the Secretary-General's proposal to establish a ten-year capacity-building programme for the African Union;

12. *Decides* to remain seized of the matter.
