



INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS
UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

**POLÍTICA DO DIREITO HUMANITÁRIO E DOS CONFLITOS ARMADOS.
CONTRIBUTOS DAS OPERAÇÕES MILITARES DE REACÇÃO A CRISES.**

FRANCISCO JOSÉ BERNARDINO DA SILVA LEANDRO

**Dissertação Apresentada para Obtenção do
Grau de Mestre em Teoria, Ciência Política
e Relações Internacionais**

Orientador: Professor Doutor Adriano Moreira

Dezembro de 2002



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

TESE 32
UCP-LEA

"Do not expect that I address you in a diplomatic language in the most painful moment in the history of this town. Tonight parents of Tuzla were collecting parts of their children bodies on the streets of Tuzla. Their children had left their homes a few hours earlier, with the belief in better future. You should know, that at this moment when the pain is all over Tuzla, there is no any dilemma any more – United Nations who should be the protector of the world peace and basic human value with its not acting participated in this crime "

Addressed to United Nations Security Council by Mr Selim Beslagic
Mayor of Tuzla Town, Bosnia Herzegovina, on May 25th 1995.





Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Os minutos que se seguiram às 20h 55m locais, naquele dia 25 de Maio de 1995, marcaram a minha vida tão profundamente que, provavelmente, ainda hoje me é difícil avaliar esse impacto. Desse momento resta-me o silêncio de ter feito parte daqueles, a quem um ideal motivou, um dia, a deixar tudo o que se tem de melhor, na esperança de que os nossos filhos nunca venham a compreender o verdadeiro valor da paz.

A quem poderia dedicar esta dissertação de mestrado, senão, à memória das 72 vítimas da tragédia de Tuzla, cujas exéquias nocturnas as reduziram a condição de indignas e, ainda hoje, jazem na colina junto ao hospital; senão, ao silêncio perene e ecuménico da barbárie de Srebrenica, que colocou para sempre, na minha memória, as sombras turvas das 7412 vítimas que deixámos à porta do inferno, naquele mês de Julho de 1995. "Cenas infernais, inscritas sobre as páginas mais negras da história da humanidade"¹.

¹ Juiz Riad do TPI/ex-Jugoslavia – Summary of the first meeting of experts, Geneva, 18-19 May 1995 - ACNUR CIS Conference on Refugees and Migrants, p. 51-58.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

– Especialmente, ainda:
à minha filha Maura Lago,
à doce memória de meu Pai,
e à minha, sempre Mãe.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Desejo também manifestar a minha profunda gratidão, de modo muito particular, às seguintes personalidades e entidades que, para além do meu mestre e orientador, o Professor Doutor Adriano Moreira, contribuíram directa e indirectamente para este trabalho e a quem, procurarei corresponder, na medida das minhas possibilidades e limitações, à consideração que me foi demonstrada.

Professora Doutora Paula Escarameia (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas)
Professor Doutor João Carlos Espada (Universidade Católica Portuguesa)
Professor Doutor Rui Medeiros (Universidade Católica Portuguesa)
Mestre Mónica Dias (Universidade Católica Portuguesa)
Procurador Dr. Álvaro Laborinho Lúcio (Supremo Tribunal de Justiça)
Tenente-General José Eduardo Garcia Leandro (Instituto de Defesa Nacional)
Major-General Pezarat Correira (Exército Português)
Coronel Adelino de Matos Coelho (Instituto de Altos Estudos Militares)
Coronel Dr. Luís M. Oliveira Pimentel (Instituto de Altos Estudos Militares)
Tenente-Coronel Nardi de Sousa (Exército do Brasil)
Tenente-Coronel Arquitecto Montalvão da Cunha (Exército Português)
Major Engenheiro António Olivença Galindo (Centro de Informática do Exército)
Dr.ª Matilde de Jesus C. M. dos S. Conceição (Escola Secundária Rafael Bordalo Pinheiro)
Dr. João Amaral (Vice Presidente da Assembleia da República)
Dr. Fernando de La Vieter Nobre (Assistência Médica Internacional)
Dr. Hermínio Maçãs (Advogado)
Sr.ª Ilda Maria Pereira Ferreira (Instituto de Altos Estudos Militares)
Sr. Ricardo de Almeida (Cruz Vermelha Portuguesa)
Comité Internacional da Cruz Vermelha (ICRC) – Geneva



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

O valor essencial do Homem consiste em que, cada um, é um fenómeno que não se repete.
Adriano Moreira, O Legado Político do Ocidente, p. 177.

... (without security) there is no place for Industry, because the fruit therefore is uncertain; and consequently no Culture on the Earth; ... no Arts; no Letters; no Society; and which is worst of all, continuall feare, and danger of violent death; and the life of man, solitary, poore, nasty, brutish, and short.

Thomas Hobbes, The Leviathan, 1651, Part I, Chapter XIII, p. 89

Não aceito tanta insensatez, tanta loucura.
Quero um mundo melhor para meus filhos e netos. Verdadeiramente.

Fernando de La Vieta Nobre (AM)



I. RESUMO

A presente dissertação de mestrado pretende identificar as tendências da política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados (DIHCA), tendo como referência os contributos das operações de apoio à paz e das operações de evacuação de não combatentes. Ao longo do texto, o autor procura mostrar que a política do DIHCA tem sido, salvo raras excepções uma política reactiva, aos grandes dramas que envolveram a utilização do vector militar em conflitos. Para além disso, mostra também que a evolução política desenvolveu-se num primeiro momento, que denomina por «origens» até 1648, num segundo momento, que apelida «codificação reactiva» entre 1648 e 1919 e, finalmente, num terceiro momento após 1919, que intitula «aperfeiçoamento e humanização». O autor enfatiza ainda que, depois de 1948, três factos contribuíram para uma aceleração nas tentativas de tutelar as normas humanitárias: o aumento da velocidade de comunicação como catalisador do envolvimento da opinião pública, dos media, das Organizações Não Governamentais e do próprio International Committee of Red Cross; a ideia de proximidade que as operações de manutenção de paz das NU vieram trazer ao DIHCA e o sentido político da Declaração Universal dos Direitos do Homem que acabou por fazer convergir a política relativa aos Direitos Humanos e ao DIHCA, de modo a considerar que há um mínimo inderrogável que sustenta a dignidade do ser humano, mesmo em caso de conflito armado.

A concluir, o autor identifica as forças de paz e a constituição dos Tribunais *Ad Hoc* para a ex-Jugoslávia e o Ruanda, como verdadeiras tentativas políticas para tirar o DIHCA do plano ideal, onde frequentemente tem sido colocado, acrescentando que o sistema de protecção, em tempo de conflito armado, só será verdadeiramente credível, quando for capaz de responsabilizar os agentes do intolerável, através de normas jurídicas estabelecidas, isto é, com base no principio da legalidade, uma vez que a ideia da existência de um Direito Natural, imutável, universal e transcendente à razão humana não pode servir, por si só, os desígnios de humanidade que a nossa sensibilidade recomenda.

(Número de palavras do resumo: 334)
(Número de palavras do texto: cerca de 61 000)



INDICE

I. INTRODUÇÃO	2
II. IDEIAS E PRINCÍPIOS HUMANITÁRIOS	5
III. DOS DIREITOS HUMANOS	24
IV. POLÍTICA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL	43
V. O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E DOS CONFLITOS ARMADOS	66
VI. A CONDUTA DAS OPERAÇÕES DE APOIO À PAZ	94
VII. OPERAÇÕES DE EVACUAÇÃO DE NÃO COMBATENTES (NEO)	131
VIII. NOTAS FINAIS	143
IX. VISÃO ESSENCIAL	155
X. APÊNDICES	156
XI. GLOSSÁRIO	A
XII. BIBLIOGRAFIA	i
XIII. SÍTIOS	i



I. INTRODUÇÃO

... je n'ai qu'une passion, l'amour de la liberté et de la dignité humaine.
Alexis de Tocqueville

Em 07 de Dezembro do ano 2000, os Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia assinaram e proclamaram, em Nice, a Carta dos Direitos fundamentais da UE. O texto original da Carta elege como norma de abertura do texto jurídico, não o direito «sagrado» à vida (artigo 2º), mas a dignidade do ser humano. Se é verdade que as ideias inerentes às primeira e segunda gerações de direitos, procuraram combater a ideia de indignidade do ser humano, nas suas diversas manifestações, também podemos identificar nos designados «direitos humanos de terceira geração», a mesma ideia génese, isto é, uma outra dimensão da consagração da dignidade humana, como um hino à ideia de modernidade e um grilhão à velocidade do tempo. O interesse do tema abordado dirige-se, precisamente, ao encontro desta tendência, no plano das ideias de dignificação do ser humano, no decurso da forma limite de fazer política: a condução da crise com recurso ao vector militar.

Não sendo uma tese jurídica, o texto apresentado aborda algumas questões desta natureza, na perspectiva de identificar conceitos que possam servir como elementos a utilizar pela ciência política na sua relação com aspectos da conduta das operações militares. Nestes termos, estultícia seria não delimitar o tema, procurando, no que respeita à ciência jurídica, não extravasar o exclusivo âmbito do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados e, no que concerne às operações militares, não ultrapassar a categoria das operações de reacção a crises e, dentro destas, apenas referindo dois tipos de operações: as de apoio à paz e de evacuação de não combatentes. Deste modo, procurou-se salientar os aspectos associados às operações combinadas da componente terrestre.

Na precariedade histórica da ameaça dos conflitos armados, entendemos a utilização de forças militares, tal como o faz a Igreja Católica, como “*ministros da segurança e da liberdade dos povos*” (Gaudium et Spes, 79). As modernas democracias ocidentais estão, no quotidiano, confrontadas com um dilema politicamente difícil de solucionar: têm forças armadas cada vez mais reduzidas e um número crescente e de maior complexidade de missões para lhes atribuir, mesmo excluindo as típicas missões de guerra. Raramente, numa situação de paz, os governos dos Estados democráticos ocidentais foram tão pressionados para aprontarem e manterem um potencial militar, em razão dos seus interesses específicos, no exercício das «ainda prerrogativas» da soberania,



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

especialmente num contexto de gestão de crises. No caso nacional, o desgastado Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 1994 (uma das bases para a revisão do CEDN recolhidas em www.mdn.gov.pt [4ª base] é a visão humanitária) refere a OTAN como instrumento de uma defesa colectiva, no qual se insere uma componente europeia orientada para as «*Tarefas de Petersberg*» cuja natureza se reveste, essencialmente, de missões no âmbito da gestão de crises. Ora, é precisamente no contexto destas tarefas que a opinião pública da maioria dos países da Europa se mostra altamente favorável, em certas circunstâncias, à opção política do emprego de meios militares. Todavia, estas missões colocam desafios no plano da credibilidade e do prestígio internacional do Estado, especialmente no que respeita ao auxílio a desastres, às operações ambientais, ao apoio às autoridades civis, à cooperação técnico militar, ao controlo de armamentos, às operações humanitárias, à luta contra o narco-tráfico, à demonstração de força colectiva, às operações de apoio à paz, à evacuação de não combatentes, ao combate ao terrorismo e, no limite, à imposição da paz e às denominadas missões «artigo 5º».

Neste particular espectro das operações militares conduzidas em apoio da política externa do Estado surgem, com particular acuidade, as questões do humanitário, uma vez que constituem incontornáveis campos de profunda sensibilidade das opiniões públicas nacionais, especialmente nas Democracias mais participadas. A referência que constitui a base deste trabalho afasta-se peremptoriamente de uma perspectiva meramente derrotista, afirmando o altíssimo valor político internacional de forças armadas modernas, preparadas e sensibilizadas para as questões da dignidade humana. Neste contexto, procura-se afirmar a dimensão da responsabilidade nacional primária no que se relaciona com o combate aos crimes contra a humanidade, ao genocídio, à limpeza étnica, aos crimes de guerra, aos ataques ao pessoal ao serviço de organizações humanitárias, à brutalidade da dor inimaginável e, de uma maneira geral, às condutas de actores internacionais que repudiam o princípio da humanidade. Neste ambiente, o emprego de forças militares pode ser ainda o grande contributo dos Estados nacionais, como manifestação diferenciada entre «actores», na senda da construção de uma ordem internacional participada, naquilo que respeita às manifestações políticas mais violentas, pela via da modernização do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados. O emprego de forças militares é susceptível de materializar um contributo apreciável dos Estados democráticos, no momento em que ainda estão investidos do papel de actores principais.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Não temos absoluta certeza se os esforços iluminados de gerações de democratas, a experiência terrível de duas guerras mundiais, ... e a evolução da civilização, fizeram com que a humanidade reconhecesse finalmentê que os seres humanos são mais importantes que o Estado. Mas, pelo menos, parece crescente a consciencialização de que a dignidade dos indivíduos é um valor absoluto. Esta evolução da ideia de comunidade ajuda a desgastar um certo sentido de impessoalidade, onde a participação parecer surgir como um caminho para o futuro. Hoje, essa participação também reveste a forma da presença militar credível, como forma de contribuir para a afirmação de uma ordem humanitária, ordem essa que constitui um dos maiores desafios ao grotesco e abominável fenómeno da guerra e, simultaneamente, uma espécie de paradigma.

O objectivo fundamental deste trabalho é mostrar as tendências da política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados, a partir da experiência das forças de manutenção de paz e de evacuação de não combatentes. Procura-se, deste modo, um contributo para a dignificação do ser humano, mesmo quando a fronteira entre a indigência moral e o sentido do dever pode escapar-se, a todo o tempo, por entre os dedos.

O trabalho está organizado em oito Capítulos, sendo os Capítulos II, III, IV e V dedicados às grandes questões do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados, versando os Capítulos VI e VII matérias da conduta operacional das forças militares, tendo por base a experiência nacional. Para além deste corpo, os Capítulos I e VIII enquadram e sintetizam as ideias fundamentais, respectivamente. Complementarmente, e porque determinadas matérias merecem um detalhe especial, tendo em vista carrearem contributos para algumas das ideias apresentadas no corpo do trabalho, foi preparado um conjunto de apêndices que, pela sua essência, procuram perfilar-se num todo.

Finalmente uma referência terminológica. Embora se possam identificar diferenças no que respeita à tipologia e ao âmbito de aplicação, as expressões «Direito Internacional Humanitário», «Direito dos Conflitos Armados», «Direito da Guerra» e «Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados» consideram-se, para efeitos deste trabalho, como designações equivalentes, embora se julgue que esta última, «Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados», seja aquela que melhor traduz a inserção dos conteúdos em análise.

Na estruturação da escrita e nas referência bibliográficas, seguimos as sugestões apresentadas por Mário Azevedo (UCP), designadamente no que se refere à utilização da norma da American Psychological Association (1994).



II. IDEIAS E PRINCÍPIOS HUMANITÁRIOS

a) GENERALIDADES

Until a more complete code of the laws of war is issued, the High Contracting Parties think it right to declare that in cases not included in the regulations adopted by them, populations and belligerents remain under the protection and empire of the principles of international law, as they result from the usages established between civilized nations, from the laws of humanity, and the requirements of the public conscience!
The Hague regulations, Martens Clause, 1899.

No complexo mundo das relações internacionais, o grande desafio parece residir na obtenção da milagrosa fórmula «do equilíbrio» que proporcione uma coexistência pacífica. Neste contexto, o ponto de partida, no processo de leitura do sistema, passa por considerar, como faz o Professor Victor Marques dos Santos (2001, p. 88), a *manutenção da paz*, como um bem comum e indivisível de toda a humanidade. Tal como demonstram as origens do Estado, "... o flagelo da guerra e os seus efeitos directos sobre as populações terão originado um processo lento, gradual e paralelo: o da consciencialização alargada para a existência de interesses comuns da humanidade que transcendem, tanto em dimensão como em substância, as fronteiras(...) do Estado moderno" (Santos, V. M., 2001, p. 139). Também no campo humanitário, todos os textos votados das convenções humanitárias representam, antes de tudo, um compromisso de interesses, com vestígios genuínos, respeitadores de valores e de princípios éticos. Mas vejamos bem o sentido da afirmação. Não se trata de qualquer filantropia unilateral, mas apenas de um novo caminho para a realização de interesses próprios de cada um dos Estados. O segredo do sucesso duradouro e universal identificado por Francisco Vitória como a grande ideia política da «*orbis*», comunidade dos povos de toda a terra (Santos, V. M., 2001, p. 91), a realizar-se, não pode fazer-se por decreto, mas apenas quando todos os actores, especialmente os Estados, visualizarem nesse projecto a realização das suas próprias metas.

Na verdade, este parece ser o verdadeiro cenário da construção de um DIHCA, cuja finalidade é introduzir um nível mínimo de regulação da condução das hostilidades, de modo a atenuar alguns dos seus efeitos mais brutais. Podemos definir o DIHCA como uma parte do Direito Internacional Público que regula as relações entre Estados e outros sujeitos de Direito Internacional, durante a

¹ Convention (II) with Respect to the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations Concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 29 July 1899.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

ocorrência de conflitos armados (não só guerras). O DIHCA dirige-se à protecção dos indivíduos em tempo de guerra, indivíduos esses que já não estejam a participar nas hostilidades, por exemplo civis, prisioneiros de guerra, eclesiásticos, feridos, ex-combatentes, agentes humanitários, refugiados, deslocados, etc., à protecção do património cultural e ambiental e, ainda, ao limitar os meios e métodos de condução da guerra², tendo por base o princípio da humanidade. Na divisão clássica do DIHCA, distinguimos três acervos de natureza diferenciada: o de Genebra, o de Haia e, mais recentemente, o designado «Direito de Nova Iorque». No que respeita a este último, podemos estabelecer um paralelo com o Direito de Genebra, centrado na acção das NU, criando normas que incidem não só sobre a limitação do uso da força, a fim de proteger as vítimas dos conflitos, mas também criando normas dirigidas à operacionalização do *princípio da humanidade*. Contudo, no que respeita aos dois primeiros, verifica-se uma tendência para a designada codificação mista, como é o caso dos PA de 1977, numa espécie de retorno às origens, uma vez que as Convenções de Haia de 1899 já continham os dois tipos de normas. No que se refere ao Direito de Genebra, pode afirmar-se que este normativo tem por objecto um nível mínimo de protecção dos indivíduos que não tomam directamente parte nas hostilidades militares e daqueles que, embora tomando parte no emprego da violência, se constituem em certas categorias especiais. Por outras palavras, o conteúdo jurídico dos cerca de 600 artigos das CG de 1949 e dos seus PA visam as vítimas, afastando dos Estados, um certo conteúdo de «*jus imperii*», decorrente da manifestação extrema da soberania que é, em si, o fenómeno da utilização da coerção militar. No campo dos princípios, o Direito de Genebra acolhe abertamente o princípio da humanidade. No que concerne ao Direito de Haia, embora se verifique também a observância de um princípio de humanidade, o seu objectivo é estabelecer regras minimalistas sobre a condução das operações militares, tendo por base o princípio da necessidade, cujo fim último é a preservação do Estado no seu sentido clássico. O Direito de Haia determina, por assim dizer, os direitos e deveres dos protagonistas do emprego da força militar, no que respeita aos limites sobre a escolha dos meios. Deve, em boa verdade, acrescentar-se que, embora se assistisse, no passado recente, ao nascimento de normas mistas, a distinção clássica entre Direito de Genebra e de Haia não deve, em todo o caso, ser definitivamente abandonada, uma vez que, mesmo essa evolução mais recente, aproxima certas regras a uma destas categorias clássicas. A Convenção para

² A expressão «guerra» que surge referida nos textos jurídicos humanitários, tem a sua génese na utilização do vector militar como forma de resolução de conflitos entre Estados. Todavia, este sentido deve ser entendido sob um princípio mais amplo, uma vez que a terminologia moderna tende a referir crise e só, em certos casos, fazer uso da expressão «guerra». Na CRP, só encontramos referências ao conceito clássico de guerra, designadamente nas competências dos órgãos de soberania, pelo que se espera a necessária actualização em próximas revisões constitucionais.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

a Protecção da Propriedade Cultural em Tempo de Guerra de 1954 e a Convenção sobre o Uso de Certas Armas Convencionais de 1980 mostram claramente uma proximidade com o Direito de Haia (ver Apêndice A – cronograma do DIHCA). Embora no presente não se possa falar tão claramente nesta distinção, uma vez que existem as designadas «normas mistas» e até, como já se referiu, referências ao designado «Direito de Nova Iorque»³, pode observar-se que o Direito de Genebra se desenvolveu em torno de um certo idealismo filantrópico, dum sentimento geral de humanidade. Contrariamente, o Direito da Guerra parece basear-se na razão, na necessidade e no mútuo interesse. Neste contexto, bastará observar os dois domínios principais do Direito da Guerra: a protecção da população civil dos efeitos das hostilidades e a proibição ou a restrição do uso de certas armas. Ora, é exactamente o mútuo interesse que parece ser a via para prosseguir o aperfeiçoamento de todo o Direito Humanitário, designadamente o DIHCA, muito especialmente como catalisador das grandes potências para a ratificação dos instrumentos jurídicos internacionais, ratificação essa, condição absoluta de eficácia desses mesmos textos. A reforçar esta ideia está a necessidade de evitar a tendência para o aumento do ciclo da violência, com base exclusiva na retaliação, como um dos atributos que mais aproveita ao interesse mútuo.

Ainda sob a égide do princípio da humanidade, devem destacar-se dois contributos que ficarão na história do DIHCA. O primeiro refere-se a Jean-Jaques Rousseau (citado em ICRC, 1996,p.7), que tem por base a guerra como fenómeno violento entre Estados. Rousseau formulou a seguinte ideia que está na génese da distinção entre combatentes e civis e na consequente tipificação de direitos e deveres, designadamente na construção do estatuto dos POW: a guerra não é uma relação pessoal com o adversário, mas entre Estados. Nessa relação, cada indivíduo é inimigo de outro apenas por razões acidentais, não como homens, não como cidadãos, mas apenas como soldados (...). Uma vez que o objectivo da guerra é a destruição do Estado inimigo, é legítimo matar aqueles que o defendem, desde que estes estejam armados; todavia, logo que estes deponham as armas e se rendam, essa relação de inimigos cessa e transformam-se simplesmente em homens, despidos de legitimidade para tirarem a vida uns aos outros. O segundo contributo foi protagonizado pelo diplomata Russo Fyodor Fyodorovich Martens que, na Conferência da paz de 1899, introduziu uma cláusula no preâmbulo da II Convenção de Haia, mais tarde revista em 1907. Essa cláusula acabaria por se tornar célebre como a «Cláusula de Martens», onde este diplomata procurou a solução para uma das verdades absolutas das ciências jurídicas, verdade essa que reside no facto

³ A Carta de São Francisco restringiu o conceito de guerra justa, elaborado pelos doutores da Igreja, na Idade Média.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

de a realidade ser sempre mais rica que as soluções do direito positivo. Este contributo, para além de se revelar especialmente importante para um ramo do Direito Internacional, com particulares dificuldades no seu desenvolvimento, confirmou-se num sinal para o direito a constituir, na medida em que apontou um mínimo e um critério, ainda que meramente programático ou ideal. "Nos casos não previstos no presente protocolo ou por outros acordos internacionais os civis e os combatentes permanecem sob a protecção e autoridade dos princípios do Direito Internacional, tal como resulta do costume estabelecido, dos princípios humanitários e das exigências da consciência pública" (Preâmbulo da IV Convenção de Haia de 1907 e artigo 1º/2 do PA I).

No campo introdutório às ideias fundamentais, no âmbito do DIHCA, toma-se importante uma referência às suas relações com os DH. Trata-se, na verdade, de dois aspectos de uma única questão central: a garantia do conjunto de direitos inalienáveis do ser humano, apresentando uma origem próxima, isto é, a necessidade de um certo grau de protecção contra a hostilidade. Todavia, no plano do direito positivo, encontramos a 1ª CG em 1864 (no âmbito do DIHCA) e o primeiro texto jurídico de considerável projecção internacional, oitenta e quatro anos depois, em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (no âmbito dos DH). Pode, em consequência, concluir-se que, "... a sua origem comum fez nascer duas perspectivas distintas: limitar os horrores da guerra e proteger o homem contra a arbitrariedade" (Pictet, J., 1966, p. 3). As relações entre o DIHCA e os DH começaram, pois, por se «articular» do seguinte modo: os DH representavam um princípio geral, enquanto que o DIHCA consagrava um *regime excepcional* àquele princípio geral, em caso de guerra. Os DH ordenavam as relações dos Estados com os seus cidadãos, o DIHCA estabelecia as relações entre o Estado e os cidadãos seus adversários, em caso de guerra. Tratava-se, inicialmente, de dois sistemas distintos, próximos, exclusivos - mas inconfundíveis. Cremos que a prática internacional após 1948, sem mudar a génese do objecto dos dois acervos, tem vindo a transformar o *regime excepcional do DIHCA*, num *regime especial dos DH*, complementar e integrador, que colhe grande parte da influência da evolução entretanto verificada neste último. Retomaremos este assunto por diversas vezes, especialmente durante o Capítulo III. Todavia, a tendência mais recente é para a aplicação, quer em tempo de paz, quer em tempo de guerra, de um núcleo mínimo de direitos convergentes. De facto, os DH passaram a compreender um conjunto de garantias aplicáveis a todos os seres humanos, garantias essas que o direito positivo consagrou na Carta Internacional dos Direitos Humanos, compreendendo a DUDH, de 1948; a Convenção Internacional sobre Direitos



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Civis e Políticos e ainda a Convenção Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, ambas de 1966.

Encontramos, no direito humanitário positivo, um conjunto de regras que têm, na sua génese, um arsenal de princípios de acção que decorrem da declaração de vontade contratual dos Estados e do costume internacional. É uma breve referência a alguns desses princípios que, em seguida, se apresenta. Este conjunto de princípios apresenta uma tripla finalidade. Em primeiro lugar, pretendem constituir uma espécie de «superestrutura» para fazer face às situações da vida internacional em caso de conflito armado, sempre muito mais rica que o talento e a imaginação do legislador internacional; em segundo lugar, perfilam-se como um sumário da essência do todo, fácil de identificar e disseminar e, finalmente, procuram evidenciar que a sua validade deve caminhar para a meta da universalização. Este conjunto é precedido por brevíssimas e obrigatórias referências ao Direito Natural e à Ética Humanitária.

b) DA ÉTICA HUMANITÁRIA

*As duas maiores doenças da Humanidade são a intolerância e a indiferença.
Fernando Nobre (AMI, Portugal)*

As origens do DIHCA estão ligadas aos textos do velho testamento, ao pensamento grego, às práticas romanas e chinesas, à palavra dos profetas islâmicos, aos códigos da cavalaria medieval, aos ensinamentos da Igreja Católica, às cruzadas, ao próprio desenvolvimento do Estado moderno, ao Lieber Code de 1863, às Conferências de Haia de 1870 e, mais recentemente, às CG de 1949 e aos PA de 1977. Mas, estas origens bebem também da questão dos DH em termos gerais, cuja génese remonta, entre outros, às declarações de independência dos Estados americanos, ao ideário da Revolução Francesa, à Carta das Nações Unidas e à Convenção contra o crime de genocídio. Mesmo assim, o tema do humanitário tem, infelizmente, uma expressão fugaz no contexto dos esforços de preservação da Paz. O descrédito, a que somos forçados pela perspectiva realista dos fenómenos violentos, parece conduzir-nos a um hedonismo utilitarista puro e duro, onde o compromisso é um negócio de mais valias, cego às linhas vermelhas intransponíveis, no plano moral das relações entre actores. As interacções internacionais tendem a reeditar, a todo o tempo, uma lógica hierarquizada de poder como meio de realização de interesses, cuja sombra maquiavélica faz supor duas hediondas classificações: a das vítimas, em dignas e indignas, e a das atrocidades, em aceitáveis e inaceitáveis. O primeiro problema coloca-se no plano ético, entendido como “uma



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

reflexão conscienciosa sobre as convicções morais" (Hinman, M. L., 1994, p. 5), numa tensão permanente entre o que «é» e o que «deve ser». Trata-se de conhecer o carácter e o modo como o homem enfrenta a vida. A ética é, antes de tudo, a ciência dos actos humanos livres manifestados através de preferências, onde o livre arbitrio, a vontade, a razão e a própria humanidade são os seus atributos fundamentais. A ética é, fundamentalmente, uma questão de consciência prática, também no plano do combate ao gratuito e ao arbitrário. Nem só aquilo que manifestamente se encontra reduzido a escrito por via convencional tem um valor efectivo, sob pena de abandonarmos a razão e a essência do ser. Aristóteles na sua ética do carácter, traduzida na ideia do florescer humano, Kant na sua ética do dever, onde o que conta é a intenção, ou mesmo os utilitaristas, todos se aproximam da ideia de que a pessoa é um fim em si mesmo. Talvez seja esta a razão pela qual o termo «paz» é uma das palavras mais pronunciadas no mundo inteiro (Conferência Episcopal Alemã, *la justicia construye la paz*, Madrid, 1985). Talvez seja este o verdadeiro alcance que falta determinar na «Cláusula de Martens», de modo a que o princípio da humanidade seja o resultado dos usos entre povos civilizados.

Hoje, quase tudo é susceptível de um «tratamento político». A própria ideia de genocídio tem mostrado ser susceptível a esse facto, cujas faces mostram que o peso de 40 vidas humanas num conflito às portas da Europa têm, inconceivelmente, mais peso que 120 000 nos confins do Burundi. As próprias organizações não governamentais, organizações aliás fundamentais para o aperfeiçoamento do processo de transição democrática, como instâncias de participação civil, sofrem também de um facilitismo conveniente que conduz ao alinhamento político e indirectamente enviesam os seus fins últimos: salvar vidas e dignificar a existência humana. Até a acção humanitária, em si, tem permitido que os mediáticos crimes de guerra se tenham tornado um assunto financeiro.

Até há cerca de quinze anos, o conceito e a prática humanitária eram claros. Os intervenientes eram ONG/PVO. Os seus voluntários eram respeitados, pela sua isenção política. Esta isenção constituía uma espécie de blindagem à credibilidade da sua presença, tomando-os agentes singulares do humanitário. O seu único propósito consistia em minorar o sofrimento humano. "Certas ONG, carentes dos financiamentos dos doadores nacionais e multinacionais, aceitaram servir de correias de transmissão dos interesses políticos dos seus financiadores, entrando em cumplicidades, manietando-se e desvirtuando o humanismo puro(...). Os seus funcionários tornaram-se mercenários do humanismo (...) e começaram a ser executados com uma bala na cabeça ou no peito. O respeito



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

pelos princípios éticos básicos não se alterou. O que mudou foi o sentido de humanidade dos agentes humanitários. Também neste sentido o direito de ingerência humanitário, paradigma das «boas intenções» tem de ser vigiado. Este conceito deve facilitar a intervenção junto das verdadeiras vítimas, sem discriminação, e ainda fazer entender aos governantes que os seus povos não lhes pertencem* (Nobre, F., 1999, p. 27). Como se não bastasse, a construção da identidade dos povos é feita de quadros heroicos ou de absurdas vitimizações que lhe conferem o vício da intolerância. A prática quotidiana desvaloriza a noção do outro, sendo disso exemplo o facto de apenas cerca de 3% da população portuguesa valorizar a ajuda aos países em vias de desenvolvimento. Argumentos que não devem desvanecer o "princípio geral da dignidade do homem, como único valor permanente, em face da transitoriedade dos arranjos dos poderes políticos" (Moreira, A., 1963, p. 8).

O cristianismo e a doutrina do Direito Natural contribuíram decisivamente para a concepção ocidental dos DH, voltada para a dignidade da pessoa humana através de um limite ao exercício do poder. O Homem, criado à imagem e semelhança de Deus, a sua origem e destino implicam, no pensamento cristão, uma dignidade que transcende as implicações temporais do Estado, o qual não pode, legitimamente, violar essa esfera de valor. Essa dignidade que pertence a todos os homens sem distinção de raça, de nacionalidade ou de submissão política, implica uma igual protecção jurídica para todos. Esta foi a verdadeira revolução cristã, no que toca ao domínio da vida política do Estado, enunciada nas célebres palavras de S. Paulo: "não há judeu, nem grego: não há servo nem livre: não há macho nem fêmea. Porque todos vós sois um em Jesus Cristo" (Epistola aos Gálatas, II, 28, citada por Pires, M. J. M., 1997, p. 17.)

A dignidade do homem reclama uma certa esfera de liberdade, longe da intervenção do poder e esta dignidade foi-se transformando em património cultural do mundo. A dignidade do homem é um direito sagrado, anterior à sociedade, e impõe ao Estado um limite à sua acção. Mesmo tendo em consideração que o fenómeno da guerra é uma dramática inevitabilidade humana e que nele existe uma especial densidade do mal, tem de haver lugar a um compromisso com a razão, no sentido de se verificarem limites mínimos para a indignidade da barbárie.



c) O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA

É a justiça que faz o Direito, ser Direito.
Teixeira, A. B., 1990, p. 163.

As duas questões de partida são o problema axiológico do Direito, ou o seu valor e o problema da justiça. Ou, de outro modo, importa saber se o Direito constitui, em si, um valor, ou carece de se fundar em algo diferente de si próprio, isto é, só vale enquanto incorpora ou realiza valores. Existem diferentes abordagens ao problema, identificadas com as posições positivistas, para quem o Direito é um simples facto social, com as posições empiristas para quem se trata de uma mera convenção e as posições utilitaristas que encaram o Direito como o resultado de um equilíbrio, como um atributo do poder. Mas concentremo-nos nas posições positivistas, tendo em vista o Direito Humanitário Internacional, percorrendo o problema do Direito Natural. Esta ideia de Direito Natural⁴ “tem como elemento comum unificador e identificador a existência de uma ordem normativa, imanente (...) que é como que o paradigma, o modelo ou o arquétipo a que deve subordinar-se o direito positivo (...)”, uma espécie de “Direito ideal” concebido ou pensado como algo perene “que rege ou estrutura a natureza (...) ou a realidade humana” (Teixeira, A. B., 1990, p.120). O Professor Marcelo Caetano definia Direito Natural “como certas normas de conduta que, por serem inerentes à própria natureza do homem, são anteriores e superiores ao Estado” (Caetano, M., 1977, p.198). Três grandes concepções do Direito Natural percorreram a história da Filosofia do Direito e estão hoje identificadas como sendo a *concepção essencialista*⁵ para quem o fundamento se encontra na essência, substância ou natureza humana, sendo o Direito Natural uma ordem normativa desprovida de coercibilidade; a *concepção formalista*⁶ onde a ideia de Direito Natural é o seu valor ou fim absoluto de justiça, um direito justo, porque puramente formal; e, por fim uma *concepção existencialista*⁷ que aponta para a não existência de qualquer essência, substância ou natureza humana previamente dadas em qualquer ordem natural – o homem é um ser singular e livre em permanente construção. Todavia, pensamos que, qualquer que seja a concepção adoptada, o problema do Direito reconduz-se ao facto de que a justiça é a sua razão de ser, e que este só existe na medida em que a realiza, constituindo esta o seu fundamento e validade.

⁴ As Leis divinas manifestam-se pela revelação da luz (a fé). As Leis naturais são encaradas como o conjunto de princípios imutáveis e eternos gravados por Deus no coração do Homem. As Leis humanas são as que a prudência dos homens encontrou para viverem em paz e para melhor (...) realização do bem comum. A Lei divina e a Lei natural são eternas e imutáveis, sendo a sua condição da validade a sua justiça intrínseca.

⁵ Suportaram esta posição, entre outros, Anaximandro, S. Agostinho, S. Tomás de Aquino, Hobbes, Espinosa e J. Locke.

⁶ Suportaram esta posição, entre outros, Cabral de Moncada e Aranguren.

⁷ Suportaram esta posição, entre outros, Delfim Santos e Werner Maihofer.



Conduzidos ao problema da justiça, somos levados a considerar as principais posições filosóficas relativas às teorias da justiça: a justiça como um princípio que, sinteticamente, se pode identificar com a fórmula *honeste vivere*; a justiça como convenção humana em que a razão de ser do Direito se encontra na sua *utilidade*; e a justiça no pensamento contemporâneo cujas figuras centrais parecem ser John Rawls e a sua justiça como equidade (*fairness*) (cuja tónica é colocada nos resultados) e o seu crítico Robert Nozic, com o seu conceito de justiça como um *direito genuíno* (cuja tónica é colocada nos processos). Mas tenhamos uma concepção jusnaturalista ou jusracionalista do Direito, parece-nos que a justiça não existe por si, não tem ser, é uma meta, um objectivo nunca plenamente realizado ou alcançado, é uma intenção (...) (Teixeira, A. B., 1990, p.187 citando Delfim Santos). A justiça só tem sentido, se aceitarmos que o Homem só não existe, integra uma estrutura que determina sua coexistência. E para que a coexistência tenha lugar, é preciso atribuir valores às coisas, porque estas, inatamente, não têm valor. É necessário compreender que a coercibilidade do Direito Internacional Público reside nele próprio, na medida em que este for capaz de realizar a justiça, no pressuposto que "o direito à vida (com dignidade) é condição de vigência efectiva de todos os demais direitos" (Santos, V. M., 2001, prefácio de Adriano Moreira). Também no campo do Direito Internacional Humanitário todas estas posições encontram abrigo, muito especialmente as que se dirigem à operacionalização de práticas que, efectivamente, conduzam a uma estrutura de coexistência mínima, mesmo durante a condução das hostilidades.

d) O PRINCÍPIO DA MORALIDADE

By understanding the limits on necessity as applying the least amount of force possible rather than the most permissible under the principal of proportionality and the doctrine of double effect, soldiers avoid the contradictory and self-defeating practice of destroying the peace in order to preserve it.

Major Tony Pfaff, US Army

O princípio da moralidade assenta numa ideia transversal que percorre as grandes questões do humanitário: "os povos democráticos têm de desistir da ideia de obterem dos seus soldados uma obediência cega, minuciosa, resignada e sempre igual" (Tocqueville, A. De, 2001, p. 795). De facto, é imanente ao DIHCA o problema das escolhas e estas implicam, necessariamente, a utilização do conhecimento e o uso da razão. A tutela jurisdicional do acervo humanitário pressupõe novas bases da disciplina militar, cuja tónica deve colocar-se na razão e não residir exclusivamente na automatização. As escolhas são, em última análise, uma questão da natureza individual, onde a



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

razão é um grilhão soberano e onde a ausência de liberdade é a negação do próprio sentido do Direito. Mesmo nas extremas situações de combate, onde a vida depende de procedimentos automáticos e imediatos, esse acto de obediência pronta deve incorporar componentes mínimas do elemento racionalidade.

Importa também apresentar uma distinção associada a dois problemas diversos: o problema da moralidade da guerra e a questão da moralidade na guerra. Quanto ao primeiro, nas operações de resposta a crises (PSO/NEO), continuam válidos os pressupostos clássicos a que Santo Agostinho se referiu: justiça comparativa, intenção de alcançar a paz (*justa causa*), autoridade internacional competente (*legítima potestas*), último recurso (*ultima ratio*), elevada probabilidade de sucesso (*bonus eventus*), proporcionalidade (*proportio effectuum*) e observação do *jus in bello*. Todavia, estes requisitos devem ser complementados com a ilegalização do uso da força militar, pelo Pacto de Paris (ou Briand Kellogg). Estas condições encontram-se hoje plasmadas sob um modelo mais aperfeiçoado (mas inacabado), nos princípios da CNU. No que concerne ao segundo, há uma ideia que tem vindo a ganhar cada vez mais consistência no seio da comunidade internacional: se por um lado é muito difícil admitir a condução de operações militares sem perdas de vidas humanas inocentes, por outro lado parece crescer a convicção de rejeição categórica à perda gratuita de vidas humanas, sejam elas quais forem. A clássica ideia de conflito total, mesmo numa dimensão regional ou local, merece hoje um alto nível de censurabilidade. Neste contexto, as nações democráticas tendem a exercer uma forte orientação política nas suas unidades militares em operações no exterior, exactamente porque as leis da guerra não parecem fornecer todas as garantias desejáveis na condução das operações militares. Mesmo assim, parece verificar-se, em permanência, uma tensão entre «a ordem da guerra» e o dever do soldado em combater bem, impondo ao adversário a sua vontade. Mesmo num ambiente de operações de resposta a crises, a tensão não parece alterar-se significativamente. A realidade parece demonstrar que quanto mais força se aplicar para alcançar um objectivo militar, menor será a capacidade de resistência que esse objectivo produzirá e, conseqüentemente, menor será o risco associado ao completo desempenho da missão. Esta perspectiva é aceite, entre aqueles que planeiam e executam operações militares. O que acontece, todavia, é que frequentemente a aplicação da força coloca em perigo vidas de não combatentes, facto que deve levar aqueles que planeiam e executam estas missões a interrogar-se sobre a medida exacta da força a aplicar.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Com vista a limitar a miséria e o sofrimento provocado pelo uso da força militar, o DIHCA requer que se considerem as necessárias restrições na escolha dos meios, por forma a minorar o dano provocado aos não combatentes. Por outras palavras, a cada combatente é pedido que, no seu julgamento, em concreto, da situação, pese razões de natureza pragmática, mas também preocupações legais, com fundamento moral. Nestes termos, parece haver uma tensão entre o grau de risco que um comandante está disposto a correr e a probabilidade de causar dano a não combatentes. Assim, a força necessária, do ponto de vista de um comandante, é sempre aquela que é permitida, entendendo-se como permitida aquela que é necessária para preservar a vida de cada um dos seus soldados, dentro dos limites do Direito da Guerra. Em algumas situações, os soldados são moralmente obrigados a considerar o uso da menor força possível, desde que esta seja capaz de cumprir a missão. Mas esta não é uma regra geral, pois existem certos tipos de missões, em que esta regra não parece aplicar-se na sua plenitude. De facto, as considerações legais e morais tendem a levar-nos a considerar apenas o uso da máxima força admissível, ao invés da mínima força admissível⁶.

As leis da guerra e as regras morais obrigam o combatente a considerar a máxima força admissível no planeamento e execução das operações militares e não a mínima força possível, até porque, do ponto de vista prático, a mínima força necessária para o desempenho de uma determinada missão é difícil de quantificar. Mesmo assim, podem levantar-se alguns problemas em

⁶ Senão vejamos: o *jus in bello* pode, ainda que de um modo simplista, subsumir-se em dois conceitos base que são a proporcionalidade e a discriminação. No primeiro caso, requer que cada combatente tenha um comportamento no sentido de fazer «mais bem» que «mal». A discriminação impele cada combatente a distinguir um «objectivo legítimo» e um «objectivo ilegítimo» e a empenhar-se apenas sobre os primeiros. Ora, o princípio da proporcionalidade recomenda que as perdas incidentais não sejam excessivas, relativamente às vantagens militares que se espera obter, não recomenda qualquer minimização da força. Repare-se que não se interdita a perda de vidas, apenas se dá ênfase à relação entre o dano causado e a vantagem obtida. De certa forma, este problema reconduz-nos à teoria da guerra justa e à permanente tensão que cada combatente tem que enfrentar, entre «vencer» e «lutar bem». Vejamos a este propósito a chamada «doutrina cristã do duplo efeito», formulada por São Tomás de Aquino como resposta à proibição moral de auto defesa de Santo Agostinho. Esta doutrina resulta do reconhecimento de que há uma diferença moral entre as consequências desejadas da nossa acção e aquelas que, também resultando da nossa acção, não desejamos, embora possam ser previstas. Assim, um acto bom pode ter consequências danosas, desde que se verifiquem as seguintes condições: o efeito danoso não ser desejado; o dano ser proporcional à vantagem militar que se espera obter, não se verificar uma ligação directa entre aquilo que se espera obter e o dano possível de acontecer, e ainda a garantia que foram tomadas todas as medidas para minimizar o dano.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

PSO/NEO. De facto, neste tipo de missões, verifica-se uma grande dependência do modo como a população local considera e aceita a força de paz/evacuação. Neste caso há uma nova tensão entre o uso máximo da força dentro dos limites legais, a necessidade de criar uma imagem de credibilidade e imparcialidade que leve a população local a pensar que uma unidade militar em concreto não se furta ao uso da força, sempre que imprescindível, e ainda, a dificuldade em determinar a medida dessa mesma força, necessariamente diferente da força máxima admissível. O uso da mínima força pode conduzir à situação em que se viram as forças United Nations Protection Force até 1995, completamente desacreditadas. Os «*peacekeepers*» também não podem, nem devem, correr riscos excessivos que comprometam a sua acção futura, nem usar demasiada força dentro do admissível, de tal modo que percam a credibilidade junto da população. Esta equação é complexa e completamente nova, face às tradicionais missões militares. Já não basta uma apreciação militar e uma apreciação legal, é também necessária uma apreciação contingencial e global da situação. Qual é então a solução?

Não se conhece, efectivamente, uma resposta clara para a questão formulada. Vejamos, porém, o seguinte: as PSO podem dividir-se em dois grandes grupos, as operações de apoio à paz clássicas e as operações de imposição de paz. No primeiro caso, existe uma situação de paz acordada, requerendo as partes assistência para assegurar o desenvolvimento dos termos acordados. No segundo caso, pode não existir paz ou qualquer princípio desta, sendo as partes forçadas a aceitar e, posteriormente, desenvolver acções conducentes ao estabelecimento da paz. Numa operação de apoio à paz clássica, conduzem-se tarefas conducentes à manutenção de uma ordem negociada, tarefas essas que se podem associar a uma situação doméstica, onde a grande ameaça está associada à marginalidade, isto é, tarefas de «natureza quase policial». Na imposição de paz, trata-se de implementar uma nova ordem determinada pela comunidade internacional, seguindo-se um padrão operacional próximo da actuação externa e convencional dos contingentes militares. Podemos generalizar, sem embargo dos contingentes militares desempenharem tarefas de «natureza quase policial», que tradicionalmente os militares combatem, vencem o adversário e estabelecem a paz; os contingentes de policia protegem a paz. Os militares, agindo como soldados, combatem adversários; os policias, actuando como policias, protegem cidadãos, pese embora os primeiros, numa fase inicial das operações, serem chamados a desempenhar ambas as tarefas. Ora, é precisamente aqui, que está o fundamento da questão. Quando os contingentes militares desempenham tarefas exclusivamente militares, devem usar a máxima força admissível; quando



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

desempenham tarefas militares de «natureza não exclusivamente militar», devem orientar a utilização da força para um mínimo admissível, que ainda cumpra a missão – trata-se de empregos distintos com objectivos diversos.

Esta tese mostra que o princípio da legalidade, o princípio da utilidade (prática), têm de ser temperados com o princípio da moralidade, pois, para além de verificados os dois primeiros, deve observar-se também o terceiro, especialmente no campo das implicações políticas, sobretudo num ambiente caracterizado por uma profunda incerteza, como é o das operações de apoio à paz/evacuação de não combatentes. Mesmo assim, torna-se difícil estabelecer um critério geral de actuação, válido para um conjunto de situações. Contudo, definida que foi esta orientação, dada uma determinada circunstância, cabe aos actores avaliar as condições do momento, decidindo, assim, nos termos da lei da guerra e das regras de empenhamento (Capítulo VI i) (Apêndice B), qual a força a utilizar. Este pode ser, todavia, um critério para consolidar as orientações políticas de base, uma vez que o critério da legalidade não conforma a totalidade das opções políticas associadas ao desenvolvimento de armas não letais, desenvolvimento esse que permite um maior leque de opções aos contingentes militares, especialmente em situações de difícil avaliação.

e) OS PRINCÍPIOS CONSUETUDINÁRIOS RELATIVOS AO USO DA FORÇA

The right of belligerents to adopt means of injuring the enemy is not unlimited.

*Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex:
Regulations Concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 18
October 1907 – article 22*

A utilização da força militar surge ligada a quatro princípios : a necessidade, a discriminação, a proporcionalidade e o não uso péfido das regras humanitárias (chivalry). Em primeiro lugar, não é razoável que se exija dos combatentes uma renúncia aos seus deveres como militares e, muito menos, como patriotas; ou, no caso das operações de manutenção de paz, uma renúncia à utilização da força no cumprimento do *Mandato*. Do ponto de vista político e prático, isso seria violar a essência do próprio sistema do Estado nacional e, como tal, inaceitável. Mas mostra-se recomendável que, uma vez tendo em mente o principal fim do emprego da força militar, se exija que se procure atingir os mesmos fins, através dos meios mais adequados do ponto de vista humanitário. Prolongar o sofrimento de modo gratuito é simplesmente desnecessário e inaceitável. As modalidades de acção militares equivalentes devem ser avaliadas (capturar, ferir ou eliminar fisicamente), tendo em vista,



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

precisamente a mesma finalidade, uma vez que, do ponto de vista humanitário, elas não são equivalentes. Os factores de decisão e o próprio processo de planeamento das operações militares devem ter em conta a prospectiva do impacto humanitário, tendo em vista a utilização da força, sempre que não seja possível equacionar outra alternativa, através dos meios mais apropriados. Pode, portanto, afirmar-se que a destruição ou o martírio não é um fim em si. O princípio da necessidade militar proíbe destruições ou sofrimento desnecessários à preservação de uma vantagem militar.

Complementarmente ao princípio da necessidade, surge a discriminação, isto é, a distinção entre combatentes e não combatentes, entre propriedade com estatuto especial designado e objectivos militares e ainda entre objectivos militares e objectivos não militares. O caso das forças de manutenção de paz constitui o paradigma deste princípio, uma vez que, sendo militares não são combatentes e a sua propriedade não pode ser considerada um objectivo militar. Os dois princípios anteriores têm a sua aplicabilidade prática medida pela proporcionalidade, isto é, interdita as acções militares cuja perda de vidas ou de propriedade sejam excessivas, relativamente a uma vantagem militar concreta. Todavia, o princípio da proporcionalidade pode ainda ser considerado no âmbito do *jus ad bellum* requerendo, por exemplo, uma limitação territorial e temporal das operações, como de resto acontece com as forças de paz e de evacuação de não combatentes, nos termos do artigo 51º da CNU. Este princípio foi declarado aplicável, mesmo no caso de legítima defesa, pelo Acórdão do TIJ no caso *Nicarágua vs EUA*, em 1996.

Finalmente, o não uso pífido das regras humanitárias, isto é, a censurabilidade dos comportamentos que fazem o adversário acreditar na observância leal das regras humanitárias de uma parte, agindo essa mesma parte em desacordo com essas regras e tirando partido desse facto. Trata-se de utilizar o acervo humanitário como escudo protector de actividades ilícitas, do ponto de vista da conduta das operações militares. Um dos exemplos é o uso de sinais protectores de actividade sanitária para ocultar outro tipo de actividades, directamente relacionadas com as operações militares e que são susceptíveis de conferir uma nítida vantagem. Este princípio encontra as suas raízes na doutrina cristã, tendo por base a conciliação entre uma ordem divina e a necessidade do conflito como forma de sobrevivência. Esta conciliação foi encontrada por Santo Agostinho com a aceitabilidade da luta contra os inimigos da cristandade, com algumas limitações. “A guerra tornou-se reconhecida como uma parte da ordem social e política e os guerreiros foram reconhecidos como servos de Deus (...). A cultura da «chivalry» desenvolveu-se em torno das



actividades dos cavaleiros, tendo pouca ligação com a brutalidade da guerra” (M. Howard, 2001, p. 10).

A natureza das regras humanitárias visa garantir, logo à partida, a impossibilidade de transformação dessas mesmas regras num outro instrumento ao dispor das partes. O sentido de humanidade nega o recurso às soluções internacionalmente aceites, como mais um meio para atingir os fins esperados, por cada um dos beligerantes, não por um mero sentimento de nobreza, honra, lealdade ou observância de um código de conduta, mas porque há lugar a uma permuta de expectativas de comportamento. Importa a todo o custo desencorajar o desespero, momento a partir do qual, o uso da razão se torna mais difícil.

f) O PRINCÍPIO DA HUMANIDADE

Humane law comprises the totality of the international legal provisions, which ensure for the human person respect and fulfilment.

Jean Pictet

A expressão «humanidade» encerra diversos conteúdos. Por um lado, o sentimento geral empresta-lhe um carácter de filantropia, caridade, racionalismo e de altruísmo. Por outro lado, alude a um acervo de regras que traduzem uma determinada ordem moral. Por outro lado ainda, a expressão tende a ser reconhecida como fonte do Direito Internacional, com base na interpretação da Declaração de São Petersburgo de 1868, na existência da Cláusula de Martens, na interpretação da jurisprudência do Tribunal de Nuremberga, na doutrina de jusinternacionalistas, entre os quais Brownlie, que justifica a sua posição com os Acórdãos do TIJ no caso do *Canal de Corfu*, em 1949, e no caso *Nicarágua vs EUA*. As expressões «humanidade» e «humanitarismo» são percebidas como fazendo parte do plano mais elevado da moral, onde o fino juízo de censurabilidade se exerce, pelo menos entre nós, com elevada sensibilidade. Em política internacional, muitos dos tratados internacionais são o resultado directo destas interpretações, no sentido em que o extraordinário avanço da Humanidade, levou ao desenvolvimento de um nível nunca visto de bem-estar, havendo a absoluta necessidade dos Estados afastarem a possibilidade de qualquer conflito violento, pela via contratual, uma vez que o preço humanitário, a suportar nesse caso⁹ seria incomportável para todos.

Em termos práticos, a finalidade de uma arma é ajudar-nos a vencer os nossos próprios limites, enquanto nos opomos a um hipotético adversário, isto é, criar uma positiva diferença de

⁹ A OMS adoptou a seguinte definição de violência: “[T]he international use of physical force or power, threatened or actual, against oneself, another person, or against a group or community, that either results in or has a likelihood to result in injury, death, psychological harm, maldevelopment or deprivation”.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

poder físico. Semelhante lógica parece funcionar entre Estados. Vejamos, pois, o seguinte: as armas que os Estados desenvolvem e/ou adquirem destinam-se, na sua génese, à defesa da sua população e à manutenção da ordem pública, de modo a possibilitar os avanços sociais que constituem uma meta política identificada. Todavia, precisamente as mesmas armas podem ser utilizadas para fins muito diversos dos inicialmente identificados. Assim, as diferenças entre a desumanidade e a guerra são a legitimidade do seu emprego, o modo de as utilizar, o momento em que são utilizadas e o local dessa utilização. Pode, portanto, afirmar-se que, em qualquer sociedade civilizada, a capacidade para o uso da violência deve estar controlada, em todas as circunstâncias, pela «trela» do direito.

As diferentes definições de «humanidade» parecem apontar em duas direcções que apresentam uma forte relação entre elas. De um lado, encontramos um sentido de representação de todos os seres humanos no seu conjunto, da espécie humana no seu todo; por outro, pode associar-se uma qualidade ou carácter próprio do ser humano, relativamente ao seu semelhante. Há, assim, duas formas conceptuais, uma mais ligada ao sentido do colectivo e outra mais próxima do sentimento como motivação para determinada forma de comportamento – pode dizer-se, uma forma de boa-vontade. Em 1956, Jean Pictet expressou-se nos seguintes termos: – “trata-se de algo que se compreende mas que dificilmente se expressa” (Coupland, R., 2001, p. 972). A 20ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha (Viena, 1965) proclamou o princípio da humanidade como o primeiro de sete princípios fundamentais. Mas, uma vez mais, não apresentou uma definição, fornecendo apenas a seguinte descrição: *“Humanity – The Red Cross, born of a desire to bring assistance without discrimination to the wounded on the battlefield, endeavours – in its international and national capacity – to prevent and alleviate human suffering wherever it may be found. Its purpose is to protect life and health and to ensure respect for the human being. It promotes mutual understanding, friendship, co-operation and lasting peace amongst all peoples”* (Coupland, R., 2001, p. 973). Quer Jean Pictet, quer a Conferência da Cruz Vermelha, referiram-se à expressão humanidade como um sentimento, embora, exista implicitamente, uma ligação ao sentido colectivo da expressão. Em 1983, Pictet continuou a não dissociar o sentimento da acepção colectiva do termo humanidade e reconheceu que o Direito Internacional Humanitário está ligado à luta formidável que tem sido conduzida desde o início da sociedade humana entre aqueles que desejam preservar, unir e libertar a humanidade e aqueles que buscam o seu domínio, a sua destruição e a sua dependência (Coupland, R., 2001, p. 973).



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

poder físico. Semelhante lógica parece funcionar entre Estados. Vejamos, pois, o seguinte: as armas que os Estados desenvolvem e/ou adquirem destinam-se, na sua génese, à defesa da sua população e à manutenção da ordem pública, de modo a possibilitar os avanços sociais que constituem uma meta política identificada. Todavia, precisamente as mesmas armas podem ser utilizadas para fins muito diversos dos inicialmente identificados. Assim, as diferenças entre a desumanidade e a guerra são a legitimidade do seu emprego, o modo de as utilizar, o momento em que são utilizadas e o local dessa utilização. Pode, portanto, afirmar-se que, em qualquer sociedade civilizada, a capacidade para o uso da violência deve estar controlada, em todas as circunstâncias, pela «trela» do direito.

As diferentes definições de «humanidade» parecem apontar em duas direcções que apresentam uma forte relação entre elas. De um lado, encontramos um sentido de representação de todos os seres humanos no seu conjunto, da espécie humana no seu todo; por outro, pode associar-se uma qualidade ou carácter próprio do ser humano, relativamente ao seu semelhante. Há, assim, duas formas conceptuais, uma mais ligada ao sentido do colectivo e outra mais próxima do sentimento como motivação para determinada forma de comportamento – pode dizer-se, uma forma de boa-vontade. Em 1956, Jean Pictet expressou-se nos seguintes termos: – “trata-se de algo que se compreende mas que dificilmente se expressa” (Coupland, R., 2001, p. 972). A 20ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha (Viena, 1965) proclamou o princípio da humanidade como o primeiro de sete princípios fundamentais. Mas, uma vez mais, não apresentou uma definição, fornecendo apenas a seguinte descrição: *“Humanity – The Red Cross, born of a desire to bring assistance without discrimination to the wounded on the battlefield, endeavours – in its international and national capacity – to prevent and alleviate human suffering wherever it may be found. Its purpose is to protect life and health and to ensure respect for the human being. It promotes mutual understanding, friendship, co-operation and lasting peace amongst all peoples”* (Coupland, R., 2001, p. 973). Quer Jean Pictet, quer a Conferência da Cruz Vermelha, referiram-se à expressão humanidade como um sentimento, embora, exista implicitamente, uma ligação ao sentido colectivo da expressão. Em 1983, Pictet continuou a não dissociar o sentimento da acepção colectiva do termo humanidade e reconheceu que o Direito Internacional Humanitário está ligado à luta formidável que tem sido conduzida desde o início da sociedade humana entre aqueles que desejam preservar, unir e libertar a humanidade e aqueles que buscam o seu domínio, a sua destruição e a sua dependência (Coupland, R., 2001, p. 973).



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Há uma certa incompatibilidade entre conflito e ordem. Essa incompatibilidade pode, até no limite, identificar-se com uma certa tentativa ingénua de humanização do inferno, isto é, uma contradição nos próprios termos. Aquilo que em tempo de paz constitui uma conduta socialmente reprovável pode, em certas circunstâncias, em tempo de conflito, ser susceptível de público reconhecimento. As dificuldades são, portanto, evidentes. Todavia, aquilo que se deseja garantir com este princípio é um mínimo de dignidade à vida humana, sempre que isso se torne razoável. Deste modo, o princípio da humanidade compreende a inviolabilidade de certos direitos dos intervenientes nas acções militares, designadamente aqueles que decorrem de certas situações específicas e que constituem, também um princípio fundamental. A tortura, os tratamentos desumanos e degradantes, o não reconhecimento de certos direitos civis, o desrespeito pela honra e pelos costumes e, sobretudo, o sofrimento gratuito ou por mero prazer de vingança, devem constituir referências negativas permanentes. Por vezes * dá a impressão que o Homem do século XX ficou embriagado pelos seus próprios sucessos científicos e perdeu a capacidade de compreender conceitos tão elementares como «humanidade», ou «dignidade da pessoa humana», ou «dádiva da vida». O Homem do século XX perdeu a noção dos limites da decência que todos temos de respeitar se não quisermos cair na barbárie» (Espada, J. C., 2000, p. 21).

Mesmo assim, a melhor definição de humanidade que conhecemos, é-nos apresentada por Blondel e Gilbert, citados por Robin Coupland (2001, p. 977) nos seguintes termos: para Blondel, o verdadeiro conceito de humanidade foi fornecido pelos sofistas gregos que acreditavam no uso da razão como elemento característico da raça humana. De modo semelhante, Cicero referiu que o verdadeiro contraste já não era entre Romanos e Bárbaros, mas entre humanidade e desumanidade. Recentemente, Gilbert referiu que "a raça humana é um paradoxo vivo, combinando a sublime capacidade para a racionalidade, a caridade e a extraordinária capacidade de auto-sacrifício que os actos nobres exigem com a dimensão da crueldade, do egoísmo e da irracionalidade" (Coupland, R., 2001, p. 977). O conceito de humanidade, acreditamos nós, neste contexto, terá sempre subjacente uma ideia de limitação do uso da violência e dos seus efeitos.



g) O PRINCÍPIO DA NEUTRALIDADE

Humanitarian assistance is never an interference in the conflict.
Jean Pictet

A neutral is bound to be hated by those who lose and despised by those who win.
Machiavelli

As ideias de neutralidade podem ser colocadas sob dois pontos de vista. Em primeiro lugar, a neutralidade na perspectiva do exercício da soberania de um Estado, isto é, a atitude face a um conflito com recurso à coacção militar e que tem a sua expressão base na V Convenção de Haia de 1907. Por outro lado, pode colocar-se o problema do ponto de vista da acção e do estatuto dos agentes humanitários. No que respeita à primeira visão do problema, trata-se de afirmar o não envolvimento, numa lógica de actores Estados, com a conseqüente declaração de inviolabilidade territorial. Do nosso ponto de vista, o reconhecimento do sistema das NU retira uma parte significativa das razões que determinaram o estatuto de neutralidade, uma vez que este se baseava na impossibilidade de determinar, com clareza, o agressor e o agredido. Além disso, face ao sistema das NU e aos princípios afíntes desta concepção de neutralidade, é hoje difícil defender tal regime. Nestes termos, a grande validade do princípio coloca-se na sua essência humanitária. Na verdade, a acção dos agentes humanitários deve fazer-se no mais absoluto respeito pelo princípio da neutralidade, sob pena de se destruir a própria essência desta acção. A neutralidade é um instrumento de largo espectro, na medida em que se pode aplicar aos diferentes actores, desde que exercida com vista ao preenchimento do interesse humanitário, não podendo, em circunstância alguma, funcionar como um dos agentes do conflito. A experiência mostra que a aplicação deste princípio requer uma aplicação gradual, cuja base é a confiança demonstrável a cada uma das partes envolvidas. Este princípio é também um princípio de natureza exclusiva e absoluta. Por um lado, coloca opções extremamente difíceis aos agentes humanitários, uma vez que representa a sua essência, por outro, comprometida a neutralidade, tornam-se, eles próprios, agentes perturbadores do ambiente. A este propósito, a entrada em funcionamento do Tribunal Penal Internacional aconselha à consagração de regras processuais relativas à produção da prova testemunhal pelos agentes humanitários. Saliente-se, ainda, que as forças de paz não procuram ser neutras, mas imparciais, uma vez que a sua acção se orienta através de um mandato, onde se definem tarefas tendentes ao alcançar de um estado final.



h) NOTAS FINAIS DO CAPÍTULO

But whether we express remorse or outrage, or both, our words are of little value –
unless we are sure that next time we will act differently.
Kofi Annan

Os avanços no campo da política humanitária internacional parecem estar a ser determinados, apesar de alguns impulsos filantrópicos, pela necessidade e pelo mútuo interesse, na dimensão do realismo clássico à luz da tradição maquiavélica, mas também sob a ideia cosmopolitana e racionalista, consagrada por Kant e Grócio, respectivamente. As duas orientações de base que estão na génese da protecção do indivíduo, DH e Direito Humanitário, apresentam fortes tendências para a passagem de um sistema exclusivo a uma harmonia de complementaridade, quer na luta contra o sofrimento gratuito, quer no combate à arbitrariedade. A dimensão do humanitário tem hoje uma projecção que prospecta uma nova articulação entre as ideias do Direito Natural (inerente à condição humana) e as normas positivas (manifestações dos atributos do poder). As primeiras parecem dar sinais de se constituírem como um certo paradigma das segundas, através do exercício da opinião das grandes massas, a avaliar pelo desgaste dos atributos da soberania, onde se colocam novas questões sobre o direito de ingerência.

Todavia, permanecem as referências essenciais que estiveram na génese do movimento humanitário, designadamente a ideia de justiça afastada da mera retribuição e com uma forte componente dissuasória; a ideia de moralidade individual e colectiva (Estado) que, no primeiro caso, afasta a automatização pura e, no segundo, obriga a um controlo político dos fins, dos meios e dos processos e as ideias de humanidade e neutralidade, articulando a dimensão da realidade e da consciência prática em relação ao outro. Entre estas referências, permanece como um pressuposto absolutamente fundamental o reforço do princípio da legalidade, especialmente na condução das operações militares, mesmo que estas possuam uma dimensão estritamente humanitária. É necessário que todos os protagonistas estejam preparados para não cruzar a fina barreira que os separa da animalidade, através da incorporação racional de princípios fundamentais, conhecidos, estudados, desenvolvidos e aperfeiçoados pelo ainda sistema do Estado nacional. A tensão entre a necessidade de realizar operações militares e as restrições a essa mesma conduta não retira a sua essência violenta, apenas visa, com base no conceito de reciprocidade, introduzir um elemento de humanidade. Destaca-se, naturalmente, o sentido programático da «Cláusula de Martens», como elemento integrador de um conjunto de princípios fundamentais, como limite permanente das acções



militares dos povos civilizados e ainda como desafio à capacidade de conceptualizar e operacionalizar a ideia de consciência pública, de modo a não repetir as aberrações humanitárias do passado.

III. DOS DIREITOS HUMANOS

a) GENERALIDADES

The natural liberty of man is to be free from any superior power on earth, and not to be under the will or legislative authority of man, but have only the law of nature for his rule.
John Locke, 1690

Os DH não são estáticos, mas acompanham o processo histórico com permanentes avanços e também, por vezes, significativos recuos. Nas páginas seguintes, procurar-se-á identificar os grandes momentos dessa evolução, através de uma incursão no tempo, com vista a proporcionar uma visão da relação com o DIHCA. O pensamento e o desenvolvimento da temática dos DH está longe de ser um fenómeno contemporâneo. Todavia, foi talvez no período do pós-guerra que esta temática conheceu uma evolução significativa, designadamente através da sua definição e reconhecimento. Seguindo uma das possíveis organizações diacrónicas do fenómeno (Garcia, V., 1998, p. 399), podemos dividir a «História dos Direitos Humanos» em três etapas principais:

- da antiguidade clássica à Reforma, destacando-se a Magna Carta de 1215;
- as primeiras declarações de direitos surgidas na segunda metade do Séc. XVIII, com natural destaque para o Bill of Rights americano de 1776 e para a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789;
- após a Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas, proclamada em 10 de Dezembro de 1948, que constituiu o início de uma tentativa de universalização.

A noção de DH perde-se no tempo. O código de Hammurabi menciona leis de protecção aos mais fracos e de algum controle (travão) para a autoridade. A civilização egípcia, especialmente na era dos faraós (dinastia XVIII), já concebia o poder como serviço. Há divergências quanto ao surgir dos DH na História, mas muitos autores situam-no na Grécia, referenciando um texto de Sófocles no qual Antígona, em resposta ao rei que a interpela, em nome de quem havia sepultado, contra suas ordens, o irmão que fora executado - exclama: *“Agi em nome de uma lei que é muito mais antiga do que o rei, uma lei que se perde na origem dos tempos, que ninguém sabe quando foi promulgada”*



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

(citado por Genevois, M., 2001, p. 1). Os profetas judeus vinculavam o exercício do poder a deveres fundados em princípios religiosos que inspiraram uma ética baseada na responsabilidade de todos os homens pelos seus actos. Buda, Confúcio e Zoroastra pregaram a supremacia do Direito e da justiça, o ensino da fraternidade e da generosidade, visando a plena realização da natureza humana e a formação de uma sociedade pacífica e justa. Na Grécia do século V a.C., os cidadãos já controlavam as acções da polis; o limite do poder era dado pelo direito que exerciam os cidadãos ao participar em assuntos públicos. Entre os séculos VII a.C. e XVIII da nossa Era, a humanidade fez progressos no controle dos governantes que exerciam e distribuíam a justiça. Os gregos desenvolveram o conceito da liberdade, como expressão máxima da dignidade humana, baseada na ideia da igualdade. Os estóicos defenderam a existência de princípios morais, universais, eternos e imutáveis que resultaram em direitos inerentes ao homem. O cristianismo, considerando o homem à imagem e semelhança de Deus, pregou a igualdade entre todos os homens. Esta igualdade não se limitava ao usufruto individual dos direitos, mas supunha o dever do amor ao próximo. Também o Islão, na sua vida política, tem uma concepção similar da relação entre os homens: a da sua igualdade primordial baseada na sua identidade essencial, na sua origem única e no seu destino comum.

A visão do homem e do mundo foi, sobretudo numa fase embrionária, o resultado do encontro de um triptico resultante das concepções grega, latina e judaico-cristã, cuja síntese resultou num esforço de harmonização das três dimensões do ser humano: o indivíduo, a sociedade e Deus. Este esforço resultou numa espécie de tenção dialéctica entre dois binómios: Deus-homem por um lado e indivíduo-sociedade, por outro. Esta visão pode caracterizar-se, de um modo genérico, pela *consagração da individualidade*, ou seja pela assunção de que todo o indivíduo constitui um valor autónomo e singular, com capacidade de opção sobre o seu destino pessoal; pelo reconhecimento da *Lei Natural*; pelo conceito de «Direito» através do legado romano dos *jus gentium*; pelo aprofundamento da *dignidade humana* da tradição judaico-cristã, pela descoberta de Deus, não como um competidor do homem, mas como um seu colaborador. Todavia, não se conhecem, durante o período da Antiguidade Clássica, quaisquer catálogos de DH, sendo estes entendidos como um postulado ético.



b) DIREITO NATURAL E DIREITOS HUMANOS

*Since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men
that defences of peace must be constituted.*
UNESCO

Encontramos diferentes aceções da ideia de Direitos Humanos. Há, todavia, uma ideia *a priori* fundamental para delimitação do conceito: a ideia de Direitos Naturais entendida como o núcleo individual mínimo essencial de garantias, válidas perante os outros indivíduos e perante o Estado, qualquer que ele seja e que confere à vida uma condição de dignidade que é, em si própria, um elemento essencial da própria existência. Este conjunto de direitos¹⁰ não são manifestação do poder e, ao contrário dos direitos positivos, não são impostos pela autoridade política. Todavia, este núcleo fundamental surge como condição básica de legitimidade do exercício do poder, uma vez que o fim da associação política, qualquer que ela seja, é sempre o indivíduo. O poder, nestes termos, terá sempre que se dirigir ao indivíduo, fundamentando o seu exercício para os contratualistas num *pacto* ou *contrato social*. Para compreender melhor a dinâmica do contratualismo devemos admitir que esse núcleo de direitos existia antes do reconhecimento do Estado, e que, portanto, a via contratual apresenta, como elemento teleológico, a melhor garantia desse núcleo fundamental. É esse mesmo aspecto convencional que transforma o estado natureza no estado político. Por outro lado, convém reflectir sobre o pressuposto de que o estado natureza, por si só, não garante a perfeição da tutela dos direitos fundamentais¹¹. De facto, a tutela dos Direitos Naturais é dada pela razão e constitui apenas um imperativo moral, facto que gera automaticamente, tendo em conta a natureza humana, uma situação de insegurança potencial. É neste âmbito que surge o Estado como autoridade capaz de assegurar a protecção desse núcleo fundamental, através da aceitação da alienação de uma parte da liberdade absoluta que cada indivíduo beneficiaria no estado natureza. Cada indivíduo obriga-se, deste modo, a obedecer à autoridade política, obtendo a contrapartida fundamental, que é a protecção para a sua vida, a sua liberdade e a sua propriedade. Não existe, portanto, de acordo com esta ideia, um poder natural mas tão somente um poder de origem contratual. Ora, este poder de origem contratual tem de garantir esse núcleo essencial de direitos, em todas as circunstâncias, mesmo no exercício da violência, em caso de conflito armado.

¹⁰ O Direito Natural refere-se a um conjunto de Leis a que os homens devem obedecer pela natureza delas, ainda que não exista um poder que as imponha (Moreira A., 1997, p. 13).

¹¹ Para John Locke (1650-1704) são eles o direito à vida, à liberdade e à propriedade. A Declaração de Independência dos EUA de 1776 substituiu o direito à propriedade por "the pursuit of happiness".



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

As primeiras ideias plasmadas para o direito positivo sobre DH emergiram, durante os séculos XVII e XVIII, exactamente na luta travada contra o absolutismo e o que isso representava em termos de arbitrio de poder. Ora, esta segurança jurídica requerida tem as suas bases no *princípio da separação de poderes* de Montesquieu (1689-1755), enquanto garantia de independência de pressões; no *princípio da não retroactividade das leis penais*, enquanto garantia essencial de temporalidade; no *princípio da publicidade da leis*, enquanto compromisso do poder e no *princípio pacta sunt servanda*, como pacto entre Estados iguais, na ausência de uma autoridade universal. Todos eles, em suma, conformadores da ordem humanitária.

Importa ainda identificar uma diferença fundamental, entre Direito Natural e Direito Positivo. Esta diferença, aliás, permite-nos compreender o sentido das declarações universais de direitos e avaliar da dificuldade em as operacionalizar. Assim, enquanto que o Direito Positivo é fruto de uma vontade, a do *poder*, o Direito Natural é apenas a expressão da *razão*, isto é, da faculdade racional de todo o homem. A razão, como caminho de identificação das prerrogativas essenciais associadas à própria natureza, para a realização dos fins. Tais prerrogativas identificar-se-iam com os DH, isto é, com as garantias que todo o ser racional deveria oferecer a outro ser racional, do ponto de vista do seu comportamento. Ou, de outro modo, o núcleo essencial dos DH. Este núcleo essencial de direitos, que identificámos como direitos naturais, são direitos imanentes à própria condição humana, pelo que se impõem a todos os indivíduos em todas as circunstâncias, mesmo no caso de conflito armado. De outro modo, podemos afirmar que o "Direito Natural se impõe ao Direito Positivo, contratual, numa espécie de concretização prática do primado da razão, do indivíduo e da universalidade" (Haarscher, G., 1993, p. 27). Esta perspectiva de proximidade entre os DH e o DIHCA permite encontrar a chave do problema do Direito Internacional Humanitário, uma vez que o primado do Direito Natural conduziu à rejeição do *princípio da não ingerência*, prerrogativa máxima da soberania, numa perspectiva clássica. Julgamos que são as inconfundíveis as palavras de Isaiah Berlin, citado pelo Professor João Carlos Espada (2000, p. 28), as que melhor sintetizam a questão que tratamos ao afirmar que "[Essa] civilização de liberdade implica uma posição absoluta: a crença genuína na inviolabilidade de uma área mínima de liberdade individual. Podem ser atribuídos diferentes nomes ou naturezas às regras que determinam essas fronteiras (dessa área mínima de liberdade), (...) Direitos Naturais, a Palavras de Deus, Lei Natural, ou as exigências da utilidade, ou os interesses permanentes do Homem. Mas essas fronteiras têm de existir."



c) DA IDADE MÉDIA À I GUERRA MUNDIAL

— Natural rights are those, which appertain to man in right of his existence.

Thomas Paine, 1792

No final da Idade Média, São Tomás de Aquino discutiu directamente a questão dos DH, retomando Aristóteles e dando à sua filosofia uma visão cristã. O cerne da sua fundamentação teológica consistiu em que o ser humano tem direitos que fazem parte de sua natureza, uma vez que lhe foram dados por Deus. Ocorreu, no entanto, uma clara ambiguidade na utilização deste conceito, chegando a aceitar-se que o «direito dos monarcas» era um Direito Natural, de origem divina, facto que suportou uma certa visão absolutista, abrindo caminho para toda a espécie de violências e, em última análise, para a negação dos DH. A época do Iluminismo e dos Enciclopedistas veio revolucionar as ideias tradicionais da Idade Média, afirmando a dignidade humana e a fé na razão. Formou-se a ideia de que o homem é concebido como detentor de direitos sagrados e inalienáveis e que o governo não pode prescindir da vontade dos cidadãos. Rousseau desenvolveu a teoria da igualdade natural entre os homens e Voltaire insistiu na tolerância religiosa e na liberdade de expressão.

Neste período, cabe salientar alguns dos autores que caracterizam a evolução em apreço, entre os quais figuram: São Tomás de Aquino (1225-1274), especialmente pelo seu contributo no que respeita às exigências fundamentais do homem e que se podem identificar em duas fórmulas estoicas: *secundum naturam vivere* e *secundum rationem esse vivendum* (em que Deus e a razão operam em conjunto); Guilherme de Ockam (1290-1349) cujo contributo se pode identificar como o germen do positivismo jurídico, declinando a origem natural do «Direito» e inclinando-se para uma coesão da autoridade civil e, também, a Escola de Salamanca através de Vitoria (1485-1546), Las Casas (1484-1566) e Suarez (1548-1619) que operaram o verdadeiro milagre do problema dos DH, identificando a transição do Direito Natural para o Direito Internacional, através da passagem de uma concepção de um Direito Natural universal, cristão e fundado em Deus, para um Direito Natural, individual e laico, uma vez que a dimensão da humanidade não se reduz ao âmbito da cristandade, dando aplicar-se a toda a Humanidade. Trata-se de uma operacionalização da ideia de «unidade da humanidade» que obriga à passagem de um critério de fé religiosa comum, à simples pertença ao género humano. À *respublica universalis* importará as maiores consequências no campo do Direito



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Internacional, especialmente no que se refere ao direito marítimo, livre circulação e à própria concepção de Estado, sem esquecer a ideia do contrato social a que Rosseau se irá dedicar. Estas ideias seriam a base dos pensadores e dos acontecimentos do período seguinte, tais como, H. Grotius (1583-1645), Pufendorf (1632-1649), a Declaração de Independência Americana de 1776 e a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que acabariam por consagrar um humanismo universalista que acabou também por fundamentar o exercício da soberania do Estado.

A concepção católica dos DH pode, de modo simplista, ilustrar-se pelo esforço da universalização da ideia de Direito Natural, pela defesa dos DH em nome do evangelho, mas também por posturas opostas como a inquisição, a colonização cristã, entre outros. É, portanto, uma história feita de avanços e retrocessos, que definitivamente acerta no sentido da defesa dos DH, a partir da encíclica *Rerum Novarum* de Leão XIII (1891), reforçada com a postura de João XXIII nas encíclicas *Mater et Magistra* (1961) e *Pacem in Terris* (1963) e que depois do Concílio Vaticano II com a encíclica *Gaudium et Spes* ganha o seu definitivo fôlego. Paulo VI e João Paulo II prosseguem na mesma linha, procurando a apreensão da realidade do seu tempo.

Em Inglaterra, o Parlamento existe desde o século XIV, tendo sido formado somente por nobres e prelados, todos proprietários. Todavia, a burguesia veio a impor a criação da Câmara dos Comuns, que acabou por perdurar até hoje. Em 1215, os bispos e barões impõem ao Rei João-Sem-Terra a Magna Carta que limita o poder do soberano. A Petição de Direitos de 1628 é imposta pelo Parlamento ao monarca. O Habeas Corpus de 1669, que consagrou o amparo à liberdade pessoal, determinava que a pessoa acusada fosse apresentada para julgamento público. Até então, os nobres e aristocratas prendiam e faziam a sua própria justiça. Mas foi sobretudo o Bill of Rights de 1689, o mais importante documento constitucional da Inglaterra, que fortaleceu e definiu as atribuições legislativas do parlamento frente à Coroa e proclamou a liberdade da eleição dos membros do Parlamento, consagrando algumas garantias individuais.

Num primeiro momento, as grandes concepções antropológico-filosóficas que estão na origem dos DH podem, tal como afirma M. J. Sedano (citado por Garcia V., 1998, p. 403), ser condensadas na história da humanidade no desvendar dos seus direitos, em torno dos seguintes núcleos: luta pela liberdade religiosa, reflexão acerca dos limites do poder (absoluto), humanização da justiça penal e lutas laborais. Os três primeiros podem ser associados à matriz dos direitos políticos individuais e o quarto aos direitos económicos e sociais. Todavia, as novas concepções antropológicas, cuja base



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

reside na secularização do Estado, na emancipação dos indivíduos e na ascensão das liberdades, bem como na fundamentação jusnaturalista e racionalista dos DH, alteraram este panorama. No que respeita à secularização do Estado, registou-se o fim da unidade política e religiosa, com o surgimento do Estado laico, separado num primeiro momento da religião cristã e, num momento posterior, de toda a religião. Nasceu, deste modo, o Estado com um puro poder temporal e cujos fins se realizam no mundo quotidiano. No que concerne à emancipação dos indivíduos e à ascensão das liberdades, podemos afirmar que estas se reflectem essencialmente pela luta contra o poder absoluto, tendo como resultado a universalização dos direitos, o reconhecimento do indivíduo como pessoa jurídica, o carácter intrínseco dos DH, o papel de garantia desses mesmos direitos e a igualdade da pessoa jurídica. Finalmente, a fundamentação jusnaturalista e racionalista dos DH que, pela via da liberdade de religião e de consciência, está a encaminhar-se para uma legitimidade através da evidência e da razão, afastando-se do recurso à fé e a Deus.

No século XVIII, ocorreu a criação dos EUA, através de uma revolução eminentemente burguesa. A Inglaterra impunha sucessivas e crescentes restrições à vida económica das colónias, através da imposição de taxas sobre o comércio exterior. Isto fomentou nos colonos um forte espírito de desobediência e insubordinação, embora esta parte do Império Britânico tivesse, desde cedo, conquistado o direito de se auto-governar, assumindo o dever de se tornar auto-suficiente. Alastra-se o anseio de libertação pelas treze colónias que, unidas, proclamam a Declaração de Independência dos Estados Unidos. Nela, são expostas as razões fundamentais que levaram à independência, antecipadas pela afirmação: *"Todos os homens foram criados iguais. Os direitos fundamentais foram conferidos pelo Criador entre eles estão o da vida, liberdade e o da procura da própria felicidade"*. Sempre que qualquer forma de governo tenta destruir esses direitos, assiste ao povo o direito de mudá-lo ou aboli-lo e de instituir um novo governo. Este documento acabou por servir de referencial para muitos dos movimentos de independência dos povos colonizados.

Todas estas ideias estão de certo modo contidas nas Declarações Americanas (especialmente a Declaração da Virgínia de 1776¹² – de George Mason), cuja base é o Direito Natural e na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa, cujas fundações se situam não no Direito Natural, mas na «*volonté générale*», isto é, no princípio da soberania popular consubstanciada nos três direitos fundamentais: liberdade, igualdade e fraternidade. Ora, a Declaração Universal dos Direitos do Homem é, em certo sentido, uma síntese consensual deste

¹² Considerada como o primeiro catálogo de Direitos do Homem e modelo para as que se seguiram, em especial a Declaração de Independência Americana, datada do mesmo ano.



percurso histórico, apresentando-se como o primeiro documento tocado por uma tentativa de universalização, procurando constituir-se como uma pauta ou critério superior de interpretação, ou se se quiser, uma verdadeira «higher-law», expressão da consciência jurídica da humanidade nesta matéria e que deve servir de referência a todos quantos contribuem para a conformação de um verdadeiro Direito Internacional.

A grande mensagem do século XVIII, onde se destaca a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, pode ser sintetizada pela afirmação de um direito social fundamental: o fim da sociedade é a felicidade comum. A essência da Declaração apoia-se na ideia de que, ao lado dos Direitos do Homem e do Cidadão, existe a obrigação de o Estado respeitar e garantir os DH, facto que se apresentou em oposição às ideias em que os DH eram concebidos como direitos naturais, impostos por Deus em favor dos monarcas e aristocratas, para justificar violências que praticavam. O século XVIII substitui, em síntese, a fundamentação teológica por um fundamento racionalista.

d) OS DIREITOS HUMANOS COMO UM ASSUNTO INTERNACIONAL

A Declaração Universal dos DH é uma pedra milenar no longo e difícil caminho a que deve recorrer o género humano... e constitui uma das mais altas expressões da consciência da humanidade do nosso tempo.

João Paulo II, discurso na AG, 1995

Até à IIGG, a questão dos DH não tinha suficiente valor político, que pudesse ultrapassar simples declarações formais de desacordo. A questão não era sequer utilizada como objecto de dividendos diplomáticos. Todavia, o holocausto da IIGG trouxe o problema dos DH para a ordem do dia das relações internacionais, designadamente através da criação dos Tribunais Criminais Militares de Nuremberga e da responsabilização individual por crimes contra a humanidade. Mas trouxe também a necessidade de julgar, segundo normas jurídicas estabelecidas, isto é, com base no estado de direito, uma vez que a "(...) ideia de que existe um Direito Natural, imutável, universal e transcendente à razão humana é uma vã, ainda que nobre, ilusão" (Juiz Cayo, durante uma sessão do Julgamento de Nuremberga, em 1947).

Mas a consagração dos DH, como um dos assuntos mais sensíveis na ordem internacional, só foi conseguida com a implementação do sistema da CNU. Foi nesta sequência que acabou por se constituir a Carta Internacional dos Direitos do Homem, entre 1948 e 1966. Com a aurora da guerra fria, os DH tornaram-se numa das muitas armas ideológicas e converteram-se num instrumento diplomático de disputa entre os dois blocos, sob uma cálida postura das NU. Só a década de 70 viria



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

a trazer algo de novo. De facto, a emergência das organizações não governamentais, como actores de natureza internacional, acabou por ser consagrada com a atribuição do Prémio Nobel da Paz, em 1977, à Amnistia Internãcional. Mas é o degelo da guerra fria que acabará por proclamar os DH como um assunto de natureza quase universal, a par dos esforços de democratização e de desenvolvimento. Foi este mesmo degelo que acabaria por permitir uma acção mais efectiva das NU nos diferentes conflitos, designadamente no caso da ex-Jugoslávia, o mais emblemático de todos eles.

Desde a Magna Carta de 1215 até à CNU, mais de 700 anos se passaram. Muitos documentos legislativos, declarações e resoluções versaram sobre DH mas nenhum deles foi tão longe e tão amplo quanto a Carta Internacional dos Direitos do Homem. O mundo inteiro, chocado com o genocídio e as barbaridades cometidas durante a IIGG, sentiu a necessidade de algo que impedisse a repetição destes factos. Durante dois anos, entre 1947 e 1948 foi preparado o texto da DUDH, declaração essa que representa hoje um enorme progresso na defesa dos DH, Direitos dos Povos e das Nações, uma vez que, pela primeira vez, a comunidade organizada das nações produziu uma declaração de DH e liberdades fundamentais que veio a constituir um ideal comum para os povos, de todas as nações. A Declaração foi subscrita por todos os países membros da ONU, com 8 abstenções e após 1400 votações onde se discutiu o significado de cada expressão do texto final. A Conferência de Teerão de 1968 completou e reafirmou a indivisibilidade e interdependência dos DH, considerando a DUDH uma obrigação para todos os membros da comunidade internacional. O Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 e os seus dois protocolos facultativos vieram ainda fortalecer o valor da DUDH, especialmente porque, para além de reforçarem as ideias mestras da Declaração, procuraram estabelecer limites absolutos de validade de certos direitos fundamentais, como, por exemplo, através do artigo 4º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Em 1993, 171 Estados de 840 ONG reuniram-se em Viena na Conferência mundial sobre DH, tendo reafirmado o consenso sobre a necessidade de codificação dos direitos fundamentais.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

CARTA INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS			
<i>Declaração Universal dos Direitos Humanos 1948</i>	<i>Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais 1966/1976</i>	<i>Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos 1966(1976)</i>	<i>Protocolo Adicional I de 1966(1976) e II de 1989(1991)</i>
The common standard of achievement for all peoples and all nations.	Adequate standards of living conditions.	Artigo 4º 1. (...) 2. No derogation from articles 6 (right to life), 7(no torture), 8 (no slavery), 11(no imprisonment for inability to fulfil a contractual obligation), 15 (no retroactivity of criminal law), 16 (recognition as a person before law) and 18 (freedom of thought, conscience and religion)	I Sistema de queixas II Medidas destinadas a abolir a pena de morte

Seguiram-se várias outras convenções. Entre elas, destacam-se as seguintes: Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial; Convenção contra a discriminação da mulher; Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; Declaração sobre a protecção da mulher e da criança em situação de emergência e de conflito armado e a Convenção sobre os direitos da criança. Estes instrumentos nem sempre foram aprovados facilmente, mas foram o resultado de árduos, longos e profundos debates que apresentam, por si próprios, um valor inestimável. Com a aceitação da universalidade e da transnacionalidade dos DH, reconhece-se que o ser humano sempre possuirá direitos fundamentais, independentemente da sua nacionalidade, raça, situação de refugiado ou de apátrida. Os princípios da DUDH estão inseridos nas Constituições do mundo moderno e constituem parâmetros referenciais para as democracias. Diversas organizações internacionais referem o espírito e o sentido da DUDH, entre as quais, a OUA (adoptada em Adis Abeba em 1963) e a Convenção Americana dos DH (assinada em São José da Costa Rica em 1969). A Declaração tem vindo a ser invocada amiúde quer pelo Conselho da Europa, quer pela jurisprudência do TIJ, quer ainda noutras ocasiões, tais como no Tratado de Paz do Japão de 1951, no Estatuto Especial de Trieste de 1954, na acta final de Helsinquia de 1975 e tem servido, como um padrão político para a verificação dos progressos em cada Estado no campo dos DH. O Presidente Truman declarou no acto de encerramento da Conferência de São Francisco de 1945:



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

“ – (...) *femos boas razões para esperar uma declaração internacional de direitos que seja tão parte da nossa vida internacional como o nosso Bill of Rights é parte da nossa Constituição*”.

A DUDH, aprovada em 10 de Dezembro de 1948 pela AG, foi o mais importante e completo documento concebido em favor da humanidade. Os seus 30 artigos contêm uma súpula dos direitos e deveres fundamentais do homem, sob os aspectos individual, social, cultural e político. Mas de 1948 até hoje, diversos outros documentos têm sido formados no sentido de ampliar a noção e a vigência dos DH. A DUDH é uma verdadeira Magna Carta dos DH, na medida em que marca o início de uma nova fase do direito de humanidade: a aquisição da consciência do valor e da dignidade humana. O objectivo da Declaração ao dirigir-se à preservação das gerações futuras do flagelo da guerra, através da afirmação e garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana, retoma a própria origem do problema, comprometendo directamente a AG e indirectamente todo o indivíduo. A Declaração estabelece um conjunto de princípios fundamentais baseados no *liberalismo*, entendido como expressão da autonomia individual face ao poder, e na *democracia*, entendida no sentido da liberdade de participação na gestão do bem comum da sociedade. Mas a Declaração não ficou parada no tempo. De facto, gravitam à sua volta um conjunto de instrumentos organizados em três grupos: Pactos, Declarações e Conferências. Contudo, tais instrumentos constituem um valor jurídico que só aproveita aos Estados signatários. E é, precisamente, aqui que reside um dos maiores desafios desta matéria, desafio que reputamos ao mesmo nível das questões que brilhantemente foram ultrapassadas por Vitória e Suarez: o choque entre aquilo que tende a ser o Direito Internacional e as concepções clássicas da soberania dos Estados, só ultrapassáveis através do mecanismo da ratificação voluntarista.

Podemos afirmar (Garcia, V., 1998, p. 418) que, de uma maneira geral, as sensibilidades históricas do problema dos DH giram em torno das propostas da Revolução Francesa, anteriormente referidas, rebaptizando a fraternidade como solidariedade. Nestes termos, a liberdade constituiu o fundamento para os direitos de primeira geração – Séc. XVIII (direitos civis e políticos), identificados genericamente com as *liberdades negativas/obrigações especiais negativas*, resultado principalmente marcado pelo pensamento de John Locke, na sua luta para limitar o poder do Estado sobre o indivíduo; a igualdade foi a base dos direitos de segunda geração – Séc. XX (direitos sociais, económicos e culturais), identificados genericamente como as *liberdades positivas/ obrigações especiais positivas*, resultado da luta pelo acesso a certos bens dirigidos ao bem-estar. Finalmente, a solidariedade esteve por detrás dos direitos de terceira geração, *obrigações gerais positivas* que



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

desabrocharam no final da II Guerra Mundial e que agrupa os direitos colectivos e dos povos, numa perspectiva planetária e ecuménica. No seio destes direitos figuram, entre outros (Garcia, V., 1998, p. 426), o direito à paz internacional e o direito que Sua Santidade o Papa João Paulo II denominou «direito das nações à ingerência humanitária». É precisamente neste campo que se lançam os maiores desafios, especialmente no que diz respeito à elaboração do seu catálogo e à sua determinação jurídica através da sua titularidade do objecto, oponibilidade e previsibilidade sancionatória. Neste contexto, não será difícil recordar as ideias de N. Bobbio Hizo, no sentido de que o verdadeiro problema dos DH não reside na sua fundamentação, mas sim na sua protecção.

De entre todas as dificuldades, parece não serem goradas algumas tentativas para identificar claramente as causas dessa disfunção hedionda em que se constitui o fenómeno da guerra. Entre elas, senão a mais significativa, pelo menos a mais evidente é, sem dúvida, o desrespeito pelos DH. Paradoxalmente a DUDH, que parece constituir a chave do progresso económico social, tem sido desrespeitada por Estados signatários da própria declaração. Em 1998, segundo a Amnistia Internacional, 141 países do mundo violavam sistematicamente os DH. Os exemplos estão ainda na ordem do dia, gritando como verdades surdas, frémios do passado que a história constituiu como grilhões da consciência da humanidade, reduzindo o valor da vida a pó, ignorando a condição igualitária do ser humano e ofendendo, monstruosamente, a dignidade da pessoa humana. Supostamente, os mesmos Estados que deveriam constituir-se como garante do respeito dessa mesma Declaração. Como que a sobrepor-se a esse papel primário que os Estados deveriam prestar na defesa da Declaração, tem vindo a observar-se um certo protagonismo de ONG, normalmente agrupando infra-organizações localizadas em mais que um Estado. As ONG chegam, por vezes, a substituir-se ao papel dos Estados, com as vantagens mas também com os perigos inerentes a esse facto. A importância da actuação das ONG tem vindo a crescer, de tal maneira que não só reclamam para si a aplicação de um estatuto especial junto da ONU e dos Estados nacionais dos cidadãos que as compõem, como desempenham, no presente, um «papel de facto» nas modernas operações militares de reacção a crises (Santoyo, J. M., 1998, p. 189). Neste cenário de dificuldades de operacionalização dos princípios contidos na Declaração, uma das poucas certezas, quanto ao método a seguir, conducente à sua implementação universal, parece ser a introdução de uma educação para os DH, induzindo um debate tão universal quanto possível, de modo a desenvolver o fio condutor da Declaração (Lobo, J. A., 1998, p. 440), isto é, a preocupação com a dignidade da pessoa humana e a preocupação com a paz. O silêncio sobre esta matéria parece valer como



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

concordância tácita da desvinculação da realização da nossa própria humanidade. O silêncio parece ser, em suma, ele próprio uma violação do espírito da Declaração. Foi a própria preocupação com a dignidade da pessoa humana que se constituiu como catalisador da cada vez mais estreita relação entre DH e Direito Humanitário. Vejamos o quadro seguinte:



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

	Direitos Humanos	Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados
Conceito base:	É um acervo de normas jurídicas que se dirige ao desenvolvimento e promoção do indivíduo, na sua relação com o Estado. (Direito da promoção da pessoa)	É um acervo de normas jurídicas que visam minorar o sofrimento e proporcionar condições mínimas para a sobrevivência do indivíduo, na relação com um Estado opositor ao seu próprio Estado. O objectivo primário é a protecção de pessoas que não estão a participar nos conflitos (civis, POW, feridos, refugiados, IDP, etc.), e limitar os meios e métodos de guerra. (Direito de sobrevivência)
Origens:	Origens remotas: Código de Hammurabi Origens próximas: 1215, Magna Carta Codificação a partir de: 1628 – Petição de Direitos 1679 – Habeas Corpus 1689 – Bill of Rights	Origens remotas: Sumérios Origens próximas: 1863, Lieber Code Codificação a partir de: 1864 – 1ª Convenção de Genebra
	Até 1864 caracteriza-se pelo localismo e pela bilateralidade.	
	Até à IGG desenvolvimento paralelo	
	Impulsos decisivos – Carta de Nuremberga, CNU e DUDH	
	Após a conferência de Teerão de 1968 é reconhecida a tendência para a convergência (concepção comum do mundo) – Carta Internacional dos DH, 1966	
Princípios caracterizadores	<i>Pro homine</i> – norma mais favorável protectora da pessoa humana Não discriminação – nomeadamente no que respeita à raça, sexo, cor, religião... Princípios Gerais de Direito Penal	Discriminação/Não reciprocidade Proporcionalidade/Necessidade Humanidade Princípios Gerais de Direito Penal
Espaço/tempo	Aplicáveis a todo o tempo e em todo o lugar, no contexto de um determinado ordenamento jurídico (Direitos Fundamentais). Certos direitos não podem ser afastados em tempo de guerra ou conflito.	Limitação a um espaço e a um tempo definido pela ocorrência de um conflito armado internacional ou não internacional. Protege apenas certas categorias de pessoas.
Regimes de excepção	Certos direitos que não afectem o núcleo essencial destes direitos podem ser suspensos, temporariamente, por razões de ordem pública	Não há um regime excepcional, apenas um regime específico nos termos do Protocolo II de 1977, representando o artigo 3º comum às 4 Convenções o núcleo duro. As forças de paz permanecem ao abrigo do artigo 43º CG
Tutela de legalidade	É exercida pelas jurisdições nacionais e por instâncias internacionais tais como: <ul style="list-style-type: none"> • Tribunal Europeu dos DH • Tribunal Interamericano dos Direitos do Homem • Comité do Pacto de Direitos Civis e Políticos (HRC) (NU) • Comité do Pacto de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CESCR) (NU) • Comissão dos DH e Comité dos Direitos das Crianças (CRC) das NU • Comité contra a tortura (CAT) no âmbito da Convenção contra a tortura e outros tratamentos degradantes • Comissão Interamericana de DH (regional) 	É exercida pelas jurisdições nacionais e por instâncias internacionais tais como: <ul style="list-style-type: none"> • Tribunais Militares de Nuremberga e Japão (IIGG) • Tribunais Ad Hoc (em dois casos) • Tribunal Penal Internacional • Tribunais Especiais sob a égide das NU (Serra Leoa e Camboja)



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Uma das primeiras manifestações positivas dessa aproximação foi o Lieber Code, uma vez que continha vários elementos que claramente pertenciam ao âmbito dos DH, tais como a interdição de violação, de escravidão, de distinção de cor de pele (POW), de interdição de deportação e de assassinato dos civis. Para além deste Código, outras se seguiram: a Cláusula de Martens e a DUDH abrem esse caminho de convergência, interditando a tortura, os tratamentos desumanos, degradantes, cruéis e arbitrários; o artigo 3º comum às CG e a IV CG reflectem a necessidade de protecção da população civil, designadamente contra a violência, contra a constituição de reféns, tortura e arbitrariedade (execuções sumárias e desaparecimento forçado); o PA I que interdita as represálias contra pessoas e instalações protegidas ou indispensáveis à sobrevivência das populações; o Direito dos Refugiados assegura especial protecção aos estrangeiros; os instrumentos relativos à protecção da mulher e das crianças procuram atenuar a sua situação desfavorável; o Direito do Ambiente que determina garantias comuns a todos os indivíduos; a própria jurisprudência do TIJ, como são exemplos os Acórdãos, nos casos *Nicarágua vs EUA* e *Nuclear Weapons Advisory Opinion*; as decisões dos Tribunais *Ad Hoc* no caso *Furundzija e Celebici* (ICTY); nos estudos do ICRC; na Conferência de Teerão de 1968; no fundamento das convenções para o uso de certas armas que não distinguem combatentes de não combatentes, como são os casos das minas anti-pessoal e das armas químicas e bacteriológicas, as armas laser, etc.. Para além destes exemplos, a Comissão Inter-Americana dos DH no caso *Abella* pronunciou-se no sentido de que a norma do artigo 3º, comum às CG, é essencialmente uma regra de conteúdo que aproveita aos DH; a AG, na sequência da Conferência Internacional em Teerão sobre DH em 1968, adoptou a Declaração AG/XXIII/2444, onde reconhece a necessidade do respeito pelos princípios fundamentais dos DH, em caso de conflito armado; em 1975, o Departamento de Estado Norte Americano concluiu que as violações graves da CG podem ser entendidas como violações grosseiras dos DH; em 1967, o CS pronunciou-se no sentido de que os DH essenciais devem ser respeitados, mesmo durante os conflitos armados, tendo reafirmado, por via indirecta, esta posição, em 1996, através da SCR 1041, exigindo à Libéria o respeito pela lei humanitária e pelos DH; o mesmo CS, por diversas vezes, referiu a necessidade de respeitar convenções internacionais sobre DH, como por exemplo, a Declaração sobre os Direitos da Criança de 1989; também alguns relatórios do Secretário Geral das NU, em 1985 e 1988, aquando do conflito entre o Iraque e o Irão, referem a liberdade de consciência e de opinião como um direito dos POW, uma vez que a tutela destes direitos não incorpora o normativo da IIICG; a Comissão das NU para os DH condenou a violação dos DH, por diversas



vezes, no caso dos conflitos do Golfo, do Ruanda e da Jugoslávia, referindo-se objectivamente à ONU, à Carta dos DH e aos princípios do Direito Humanitário; a mesma comissão pronunciou-se no sentido do respeito pelo DH, com base no artigo 3º comum às CG, no caso da apreensão de uma aeronave do ICRC pelo Exército Popular de Libertação do Sudão; também os Mandatos do CS para missões de manutenção de paz se referem à protecção dos DH, como foi o caso da ONUSAL em 1991 e da MINUGUA em 1997; no caso *Panamá vs EUA*, os americanos suscitaram a questão da incompetência da Comissão Inter-Americana dos DH, uma vez que se tratava de um problema de aplicação da IV CG, tendo a Comissão declarado a sua competência e afirmado que se tratava de um problema de tutela dos DH dos combatentes.

e) LIMITES À HUMANIZAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL E DOS CONFLITOS ARMADOS

Deve ensinar-se aos homens que a justiça é desigualdade e que a tribo, a comunidade, se sobrepõe ao individuo.
Karl Popper, 1993, vol I, p. 205.

Apesar da notória convergência entre DH e Direito Humanitário, permanecem diferenças significativas que devem ser tomadas em conta. Em primeiro lugar, o Direito Humanitário tolera a morte de seres humanos que não participem directamente nas hostilidades, desde que estes se constituam como danos colaterais que não sejam possíveis de minimizar ou eliminar. Em segundo lugar, permite restrições à liberdade pessoal sem a intervenção de um magistrado. Em terceiro e último lugar, possibilita também restrições às consagradas liberdades de expressão e reunião.

O DIHCA regula aspectos da luta pela vida, tolerando o sofrimento e a morte, desde que se verifiquem certas condições. Ora, os DH protegem a vida e a dignidade do ser humano em todas as condições. Genuinamente, para humanizar o DIHCA, seria necessário interditar a possibilidade de matar, o que seria um paradoxo, uma vez que este acto faz parte da guerra como pressuposto atinente à própria condição humana. A própria Convenção sobre Direito Cívico e Político de 1966 reconhece este facto no seu artigo 6º. O TIJ, na sua *Nuclear Weapons Advisory Opinion* sobre a legalidade de armas nucleares, não declarou ilegal o seu uso, mesmo com base nos argumentos da não observância dos princípios da proporcionalidade e discriminação do DIHCA. Arguiu que o seu uso pode ser contrário, em termos gerais, ao DIHCA, mas não o ilegalizou, em circunstâncias de extrema necessidade de legítima defesa. Quase paradoxalmente, o emprego de armas nucleares, desde que sirvam o equilíbrio da dissuasão nuclear, tem indirectamente um objectivo humanitário.



A separação do *jus in bello* do *jus ad bellum*, tal como já se afirmou, teve a grande virtude de gorar as discussões sobre o carácter do conflito, sob o ponto de vista da sua justeza ou agressividade, de modo a possibilitar o tratamento adequado dos combatentes e possibilitar o procedimento relativo aos crimes de guerra. Mas é prudente, mesmo assim, recordar as palavras de Francis Lieber (Citado por Meront, 2000, p.2), no sentido de que uma excessiva humanização da guerra pode exceder os limites do aceitável para as forças militares, provocar a sua resistência e desacreditar as próprias regras. Se a humanização se está a estender aos refugiados, aos civis em zona de guerra, aos prisioneiros de guerra, aos objectos culturais¹³, aos feridos, etc., não pode estender-se e ampliar-se de modo a retirar da guerra a sua própria essência. As CG contêm várias disposições (artigos 91º e 92º [III]) que procuram articular a honra militar e a coragem patriótica com as regras de humanidade.

f) NOTAS FINAIS

We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal. That they are endowed by their Creator with certain inalienable rights, that among these are life, liberty, and the pursuit of happiness.

Thomas Jefferson, US Declaration of Independence, 1776

Na evolução histórica dos DH consideram-se três gerações. A primeira corresponde aos direitos civis e políticos: as liberdades individuais, o direito à vida, segurança, igualdade de tratamento perante a lei, o direito de propriedade e o direito de circulação. A segunda geração compreende os direitos económicos e sociais tais como o direito à saúde, educação, moradia, trabalho, lazer e os direitos trabalhistas. A terceira geração (mais detalhes ver Garcia, V., 1998, p. 419-428) corresponde aos direitos básicos colectivos, tais como o direito ao desenvolvimento, à paz e à participação no património comum da humanidade. Estas três gerações de direitos não são categorias que se excluem, antes pelo contrário, completam-se num todo. Em face desta dinâmica normativa, os DH estão hoje a convergir e a influenciar o acervo do DIHCA. Todavia, apesar da impossibilidade de derrogação de certos direitos em tempo de guerra ou conflito, não parece poder

¹³ A protecção dos objectos culturais tem sido alvo de particular cuidado, desde que o episódio da abadia de Monte Casino se tomou conhecido da opinião pública internacional. Contudo, um outro episódio mais recente veio, uma vez mais, colocar à consideração da comunidade internacional a importância do respeito deste tipo de regras. Vejamos a seguinte passagem cujo autor era, em 1995, o comissário para a cultura e desporto em Mostar Este (Bósnia-herzegovina) – A. Bubić. *I was in my office, working to the sound of mortar fire, when we heard the cries in the street – cries that the bridge had fallen. And what happened then was so impressive that I will never forget it. Everyone came out of their hiding places: young and old, weak and strong, Muslim and Christian, they all came, all crying. Because that bridge, it was part of our identity. It represented us all.*



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

caminhar-se para uma equivalência, mas para uma complementaridade, sob pena de retirar credibilidade às metas já alcançadas.

Acresce ainda que, por um lado, os Estados que ratificaram a Declaração de 1948 reconheceram ser essencial a "consciência moral da humanidade". Cinquenta anos depois reafirmaram a sua profunda convicção de que os DH representam o horizonte dos povos. Neste contexto, importa sublinhar que os DH são inerentes à própria condição humana, pelo que, para além de serem universais, são inalienáveis, invioláveis, iguais e indivisíveis em todas as circunstâncias (Congresso de Viena, 1993). A confirmá-lo parece estar a própria atribuição do Prémio Nobel da Paz¹⁴. Por outro lado, o discurso do SG Boutros Boutros-Ghali, a 14 de Junho de 1993, na abertura da Conferência Mundial de DH em Viena, centrou-se em torno do que parece ser o essencial: imperativo da universalidade, das garantias e da democratização. Nesta linha, o programa de acção da Conferência identifica as seguintes ideias:

- *necessidade de adopção de medidas com vista à tutela das normas humanitárias;*
- *necessidade de adopção de políticas que operacionalizem a indivisibilidade dos DH;*
- *necessidade de adopção de uma política global de desenvolvimento permanece a chave da universalização dos DH;*
- *a questão dos refugiados comporta uma dimensão humanitária tal que deve envolver o sentido de solidariedade internacional, em particular através das ONG;*
- *a absoluta necessidade de respeitar as regras de Genebra e Protocolos Adicionais, em caso de conflito armado;*
- *reafirma o direito de assistência às vítimas;*
- *reafirma a necessidade de aperfeiçoar as legislações nacionais de acordo com o DIHCA;*

¹⁴ Das 82 vezes em que foi atribuído, entre 1901 e 2001, verifica-se o seguinte:

- A primeira individualidade a recebê-lo foi Henri Dunant, em 1901;
- Por 5 vezes foi atribuído a ONG;
- Por 3 vezes foi atribuído a sociedades nacionais ou similares;
- Por 3 vezes foi atribuído ao ICRC ou relacionados;
- Por 6 vezes às NU ou relacionados;
- Por 2 vezes ao SG/NU;
- Por uma vez, em 1988, às forças de paz;
- Por 11 vezes a organizações de natureza estritamente humanitária;
- Das 88 personalidades que o receberam, 15 foram em razão dos seus desempenhos em sete conflitos armados ou similares (Irlanda do Norte, Timor-Leste, Conflito Israelo-Palestiniano; África do Sul; Tibete-China, Conflito Israelo-Egípcio e Vietnam).



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- *reafirma o esforço na necessidade de responsabilização internacional;*
- *reafirma a necessidade de aumento para 18 anos da idade de recrutamento militar.*

Podemos, deste modo, afirmar que o tema dos DH não só tem uma importância política impar, como também a convergência e a proximidade entre DH e DIHCA, a indivisibilidade e inalienabilidade dos DH em todas as circunstâncias, e ainda o imperativo da universalidade, das garantias e da democratização parecem ser as linhas mestras desta temática. A própria declaração de Turku (Finlândia), isto é, Declaração sobre o standard humanitário mínimo, apesar de ser o reconhecimento das insuficiências proporcionadas pelo reduzido âmbito do artigo 3º comum às CG e pelas zonas cinzentas entre a paz e a guerra é, ela própria, o reconhecimento desta inalienabilidade dos DH em caso de conflito. Para além desta proximidade, muitos afirmam (Baptista, E. C., 1997, p. 413) que as disposições da DUDH são de natureza costumeira e que todas são regras do *jus cogens*.

Nestes termos, juizes, estudantes, políticos, militares e sociedade civil em geral, devem estar melhor preparados para aceitar o fosso entre a norma e a realidade, sem questionar o carácter vinculativo desta, mas optando pela necessidade permanente de a aperfeiçoar. Devem estar conscientes das limitações à humanização dos conflitos armados, ainda que essa meta permaneça válida. Devem estar contagiados pelo movimento internacional em torno da dignidade, quer se trate da aplicação dos instrumentos já disponíveis, quer se considere o espaço de diálogo permanente que o assunto exige.



IV. POLÍTICA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

a) GENERALIDADES

*O problema mais fundamental de toda a política: o controlo do controlador.
Karl Popper, 1993, Vol. II, p. 129.*

A chave da política de segurança e paz internacional é uma questão factual, mas também, uma matéria onde a percepção tem o seu lugar. Sem embargo de considerações regionais ou locais específicas, o equilíbrio do sistema parece residir na capacidade de realização real ou potencial de algumas organizações supranacionais e de alguns actores do sistema internacional. Neste ambiente, a política de segurança compreende as acções para evitar o recurso à violência, mas também, os esforços desenvolvidos para minimizar a utilização desta. O cenário internacional de segurança pode caracterizar-se pela incerteza e pela emergência de novos riscos, encontrando-se em fase de reordenamento a partir do ultrapassado sistema bipolar, mostrando-se tendencialmente unipolitérico (o sistema internacional pode ser definido como complexo, heterogéneo e heteromorfo, ao qual já não se ajusta a designação convencional, pelo que alguns autores lhe chamam, à falta de melhor, de «post-internacional», apoiado numa ideia de hierarquia de potências - Couto, A. C., 2000, p.29), apoiado numa ideia de hierarquia de potências. A globalização, a interactividade, o regionalismo, o nacionalismo, o fundamentalismo, o crescente protagonismo dos actores não governamentais, a permeabilidade das fronteiras dos Estados, as assimetrias da condição humana, o poder dos meios de comunicação social e os riscos difusos, multi-facetados e multi-direccionais do terrorismo, do narcotráfico e da escravidão humana são algumas das coordenadas que ensombram os novos compromissos de segurança e estabilidade.

Se é verdade que esta caracterização não é original, poderemos considerar que o interesse prático da inclusão deste capítulo prende-se, essencialmente, com o levantamento do ambiente que está na génese da procura da estabilidade da ordem internacional, no que respeita às questões da segurança, tendo em vista o problema humanitário. Na verdade, até 1648, não podemos falar de um verdadeiro sistema internacional (europeu), composto por actores (centros institucionalizados de poder que interagem com regularidade e frequência - Couto, A. C., 1988), mas de um conjunto de sistemas regionais harmónicos (ducados, condados, reinos, etc.), regulados pelo poder do papado e dotados de um forte determinismo endémico. A Pax Romana e a ambição de uma República



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Christiana acabariam por ser substituídas por uma nova concepção sobre a ordem do mundo, selada pelo Tratado de Vestfália, baseando-se nos princípios da soberania (*rex est imperator in regno suo*) (Dias, M., 2001, p. 4). Até Vestfália, também não podemos falar de uma ordem humanitária, mas sim a breves iniciativas localizadas, especialmente nas regiões onde a fé cristã se fez sentir com maior influência. Foi, de facto, a partir dos Tratados de Vestfália, (fim da supremacia política do papa) cuja finalidade primária era assegurar a paz «eterna» na Europa, que se assistiu à blindagem da soberania (sistema de Estados iguais) e, em particular, ao conceito de fronteira associado ao Estado, tornando os Estados actores dominantes e mundializando o sistema internacional através das questões das colónias. Michael Howard (2001, p. 16) afirma que: “a data de nascimento desta segunda ordem mundial é genericamente aceite ter tido início em 1648 quando a Paz de Vestfália afirmou o Estado como garante da ordem doméstica e legitimou a guerra nas relações internacionais”. Todavia, o sistema assim formado, não estava dotado de um poder de regulação, facto que acabou por legitimar o uso da força como manifestação extrema de soberania. Nem mesmo o Congresso de Viena de 1815, que instituiu uma política de congressos (Conferências de Paris de 1856 (Guerra da Crimeia), Londres 1871, Congressos de Berlim de 1878 e 1884-85, etc.) e reorganizou a ordem pós Vestfália, foi capaz de alterar este estado de coisas. Também no campo humanitário, até 1815, deve apenas destacar-se a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e ainda a regulamentação da neutralidade perpétua suíça, em 1815. Todavia, o período compreendido entre final do século XIX e o princípio do século XX, constitui-se como o grande marco na codificação das regras humanitárias, especialmente a partir do Lieber Code de 1863, da 1ª CG de 1864 e das Convenções de Haia de 1899.

A primeira tentativa voluntária e traçada num quadro normativo, portanto determinada, de regular o sistema internacional pós Vestfália, ou de construção de um novo sistema, surge em 1919, com a Sociedade das Nações. Apesar do seu fracasso, esta tentativa constituiu o primeiro sinal perturbador da blindagem da soberania que o período anterior havia consagrado. Mesmo assim, o século XX e o fardo de duas guerras mundiais, com uma impressionante perda de vidas e de riqueza material dos Estados, foi capaz de afastar a liberdade jurídica para o *jus ad bellum*, concretizando-se como o primeiro grande passo para o fim do carácter bilateral das restrições ao uso da força em relações internacionais. Por outras palavras, o fenómeno da guerra passou a ser reconhecido como uma perturbação da ordem internacional, susceptível de ter interesse para todos os Estados, e não só para os beligerantes. Um outro avanço significativo, que acresce ao primeiro, é que, mesmo no



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

plano interno e verificadas certas condições, os Estados deixaram de se poder comportar, como Maquiavel, Bodin e de certa forma Hobbes (Falk R., 1995, p. 98 – Para Bodin e Hobbes a prioridade original do Estado é a consolidação do controlo e o estabelecer da paz doméstica; Sabine G. H., 1961, p. 351 – Maquiavel afirma a supremacia do Estado na ordem interna; Sabine G. H., 1961, p. 405-407 – Bodin também afirma a supremacia do Estado na ordem interna) haviam vaticinado, uma vez que se começaram a aceitar, como «lícitas» algumas formas de ingerência. Deste modo, interessa-nos olhar, sob uma perspectiva humanitária, para estas duas alterações substanciais, sobre o modo como entendemos hoje a soberania, apesar de muitas das concepções, sobre o «egoísmo universal» (Sabine G. H., 1961, p. 342) a que se refere Maquiavel, permanecerem inalteradas.

Nos anos seguintes ao nascimento das NU, o mundo assistiu à reedição dum sistema próximo do de Vestfália, em escala reduzida, possibilitado pelo bloqueio do CS e pela construção de um equilíbrio baseado nas capacidades militares dos dois blocos: a NATO e o Pacto de Varsóvia. A ordem dos pactos militares travou um novo tipo de guerra, a guerra fria que, apesar do risco de holocausto nuclear, preservou o sistema internacional de um conflito da dimensão e natureza dos dois anteriores. Neste período, o sistema das NU, impossibilitado de agir de outra forma, deteve-se com relativo sucesso no problema das colónias, através da busca de regimes de transição, de programas de desenvolvimento, etc., tornando-se o mais importante fórum dos problemas da descolonização. É, pois, precisamente da necessidade sentida para fazer face às situações de descolonização e pós-descolonização, que a ideia do «*peacekeeping*» foi «inventada», sob a sua forma mais clássica, baseada no consentimento e no uso da força apenas em autodefesa, forma essa que acabou por evoluir para outras possibilidades de intervenção, designadamente, à luz do Capítulo VII da CNU.

A queda do muro de Berlim, apesar de ter aberto novos horizontes, uma vez que o decréscimo das despesas militares redireccionou recursos para o desenvolvimento, a saúde, a educação, o ambiente, entre outras áreas, trouxe, também, novos e complexos desafios. As designadas «novas guerras», da década de 90, revelaram-se diferentes, em todos os aspectos, das dos períodos anteriores. Resultavam da fraqueza e do desagregar dos Estados e geravam massas de vítimas civis. Ocorreu, então, um exponencial aumento do envolvimento de forças de manutenção de paz das NU, claramente muito para além das capacidades da organização. A Agenda para a Paz de 1992, retomada em 1995, representou uma derradeira tentativa, não só para aliviar esse esforço, no sentido de solicitar aos Estados, nos termos do artigo 43º da CNU, para que disponibilizassem forças



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

militares, como também para delinear os aspectos mais significativos do «*peace building*». O relativo insucesso destas propostas, os frequentes ataques aos comboios humanitários, as pilhagens dos armazéns das agências das NU, as baixas belgas em Kigali (Ruanda), as americanas em Mogadicho (Somália), os incidentes envolvendo os contingentes canadiano na Somália e holandês em Srebrenica (Bósnia-Herzegovina), acabaram por ditar um trágico balanço, perante a mais profunda das passividades das organizações regionais de segurança.

Durante toda a Idade Antiga, Idade Média, Idade Moderna e uma boa parte da Idade Contemporânea, o problema da «humanização» dos conflitos reduziu-se à incessante procura de limitar a conduta da guerra, uma vez desencadeadas as hostilidades. Mesmo os precursores do Direito Humanitário Moderno, Henry Dunant e o General G.H. Dufour, ao procurarem a via do *jus in bello*, como aquela que, sem se envolverem em considerações de natureza política, tinha mais possibilidades de êxito, do que se optassem pela via do *jus ad bellum*, uma vez que, à época, o entendimento clássico da soberania não possibilitava qualquer outra aproximação. Estes precursores do DIHCA tinham consciência que o caminho que chocava de frente com os atributos mais profundos da soberania não era, de todo, o caminho a seguir, pelo menos numa fase tão «exploratória» como aquela em que se encontravam. Todo o percurso da história do desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário foi feita nesta perspectiva, até à celebração do Tratado de Versalhes, na sequência da IGG, que viria a instituir a gorada Sociedade das Nações. Poderá, pois, dizer-se que a era pós IGG inicia um novo capítulo que irá, a prazo, inutilizar aquilo que foi conseguido durante o período anterior? Certamente que não, por duas razões. Em primeiro lugar, foi o desenvolvimento das ideias humanitárias, durante a conduta das hostilidades e a sua divulgação que acabaram por contribuir para a formação de uma consciência que conduziu à negação da soberania absoluta do Estado. Em segundo lugar, mesmo que os mecanismos de eliminação do problema da guerra se aperfeiçoassem, a existência de um DIHCA é algo absolutamente decisivo, quer no que concerne à realidade da existência de fenómenos violentos, quer no que respeita aos futuros contributos para aperfeiçoamento do sistema de eliminação da violência, como causa originária. A reforçar esta ideia está a origem do célebre artigo 102º da CNU, cujo embrião surge, no primeiro dos 14 pontos do Presidente Woodrow Wilson (de 8 Janeiro de 1918), assumindo o idealismo político de Kant e que acabaria por ser consagrado no pacto fundador da SDN articulando a ideia de um *poder de regulação*, através da abolição da diplomacia secreta, pressupondo a democratização no interior dos Estados, através da qual se *acreditava que os povos ao tomarem conhecimento da sua política*



externa acabariam por pressionar os seus governos no sentido da manutenção da paz" (Albuquerque, C., 1995, p. 206). "A influência de Kant sobre Woodrow Wilson é realmente impressionante, podendo-se observar paralelos muito pertinentes entre certos artigos da Paz Perpétua, da Declaração dos 14 pontos e da Convenção da Sociedade das Nações" (Dias, M., 2001, p. 28). No 14º ponto, em vez de um mero tratado internacional de paz, propõe a constituição de uma instituição, que acabou por ser a SDN, consagrado o primeiro sistema colectivo verdadeiramente internacional (Dixon M., 2001, p. 13), cujas bases resultam da tensão entre o realismo político (isto é a observação do mundo tal como ele é, num esforço analítico de objectividade e cujas figuras centrais são o «poder» e o «interesse»), o idealismo (como prospectiva do «dever ser», com base no ideal *summum bonum*, cujo fundamento é a natureza harmónica do Homem, a sua sociabilidade, confiança e cooperação) e ainda o idealismo cosmopolita (de partilha de um património universal, – desenhado por Kant, no seu projecto de Paz Perpétua de 1784) (M, Dias, 2001, p. 12). A era pós 1GG não é, na verdade, um novo capítulo na política do DIHCA, é, sim apenas uma nova página complementar, sequente e muito importante.

Muitos autores afirmam não haver uma ordem sem paz e interrogam-se se a guerra não será sempre uma caos? (Dias, M., 2001, p. 4) Quanto a nós, julgamos que a paz absoluta não é condição para a existência de uma ordem internacional, nem a guerra tem, necessariamente, de ser uma actividade humana desprovida do uso da razão, uma vez que tal como Kant afirmou " o ser humano deve libertar-se da sua disposição para a animalidade, agindo segundo os princípios da razão" (citado por M, Dias, 2001, p. 16).

b) AS NAÇÕES UNIDAS

*Men always commit the error of not knowing to limit their hopes.
Machiavelli (Sabine G. H., 1961, p. 344.)*

As NU representam uma evolução significativa no mundo jurídico internacional na medida em que, com a sua instituição, abandonou-se o sistema baseado no «Concerto Europeu» foi estabelecido, com base num *tratado multilateral*, um sistema permanente de «governo» internacional, de natureza democrática com características autocráticas. Todavia, como refere Richard Falk (1995, p. 25 – tradução do autor), reflecte um grau considerável de tensões política que existem na via internacional e constitui-se como uma arena de luta pelo poder num quadro de perspectivas ideológicas. É com este pano de fundo que as NU têm procurado contribuir para o aperfeiçoamento



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

do Direito Humanitário, com ênfase para o *jus ad bellum*, através dos mecanismos disponíveis na Carta, constituindo, no limite, o encarnar do interesse geral da humanidade, harmonizando Estados e povos. Estes mecanismos representam, antes de tudo, uma fonte de legitimidade, cuja acção política tem vindo a incorporar o terreno do humanitário como parte fundamental do seu propósito de segurança e estabilidade. Todavia, quatro factores parecem *perturbar* este contributo: em primeiro lugar, a própria arquitectura da Carta, uma vez que esta recebeu, em 1945, dois legados que estão nos genes da sua actuação internacional - o legado «maquiavélico», que atende ao poder efectivo (que é a hierarquia das potências), foi recolhido pelo CS e o legado «personalista» ou «humanista», que atende aos valores ideais/morais (esperar a paz pelo direito), teve sede principal na AG (Moreira, A., *A Jurisdição Penal Internacional*, Intervenção no painel Terrorismo e Justiça Internacional, Fundação Mário Soares, 7 e 8 de Janeiro de 2002 e também, 1996, p.499); em segundo lugar, o período designado por «guerra fria», onde a sua acção se caracterizou por uma constante «paralisia» do CS e um «dinamismo» da AG; em terceiro lugar, o problema da actual prática do CS que, amiude, excede as competências que a Carta lhe concede, designadamente, em matéria de operações de apoio à paz (Escarameia, P., 1999, p. 131 e 139 – “O CS tem alargado o âmbito das suas funções, designadamente passando-se a pronunciar-se sobretudo através de várias resoluções referentes às forças de manutenção de paz, sobre aspectos relativos à reconstrução sócio-económica e política do território em causa”.) e, finalmente, no que se relaciona com o problema da reforma da Carta, uma vez que as tendências do caminho a tomar, sobre este aspecto não são animadoras, já que se tende para o “engrandecimento dos grandes”.

“(…) Não foram apenas os espaços não senhoreados que, levantada uma fronteira à expansão dos principados, ganharam a qualificação de património comum da humanidade, também se multiplicaram os bens, objecto da nova valoração. Em primeiro lugar, a paz e a segurança sem as quais não pode haver desenvolvimento sustentado(…)” (Moreira, A., no prefácio da obra de Victor Marques dos Santos, *a Humanidade e o seu Património*, ISCSP, Lisboa, 2001. Detalhes sobre a noção de bem comum ver p. 95 a 123 da mesma obra). O sistema de segurança colectiva, estabelecido pela Carta, atribui ao CS a principal responsabilidade da manutenção da paz e da segurança internacionais, dispondo para isso de um conjunto de instrumentos, quer no âmbito do Capítulo VI¹⁵ (solução pacífica das controvérsias), quer insertos no Capítulo VII (acção em caso de

¹⁵ Sob o princípio da progressividade, todos os mecanismos são passíveis de utilização, designadamente: os bons ofícios, a mediação, a quarentena, o bloqueio, o embargo. Estas medidas, apesar de incluídas no Capítulo VI, são susceptíveis de representar episódios de extrema violência, pelos efeitos devastadores no longo prazo.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

ameaça à paz, ruptura da paz e acto de agressão) tendo em atenção as possibilidades ofertadas pelo Capítulo VIII (acordos regionais). O problema da manutenção da paz, com relevância para o Direito Internacional Humanitário, coloca-se fundamentalmente no contexto do Capítulo VII. Neste âmbito, o CS tem recorrido a medidas que não envolvem o recurso à força, nos termos do artigo n.º 41º da Carta, tendo declarado sanções contra Estados, entre os quais a Rodésia, África do Sul (até 1989) Iraque, Líbia, Jugoslávia e a Somália (após 1989), contra organizações como a UNITA (Angola) e, ainda, contra pessoas, como foi o caso do ex-Presidente do Haiti. O CS tem também lançado mão de medidas no âmbito do artigo 42º, isto é, uso da força, como se faz referência no Apêndice C. O que acontece é que ainda hoje, o artigo 43º da Carta é letra morta, isto é, não existem forças das NU constituídas em permanência. As forças, que hoje conhecemos, resultam de uma proposta do Canadá a que o Secretário Geral Dag Hammarskjöld deu forma concreta, a pedido do CS, aquando do conflito do Congo. Estas forças, embora estejam no âmbito do Capítulo VII da Carta, parecem estar localizadas quanto ao seu elemento teleológico, no Capítulo VI, daí a sua designação como forças do Capítulo VI¹². O CS pode, ainda, no âmbito do Capítulo VII, autorizar o emprego da força por outras organizações, facto que já teve lugar em seis situações (Iraque, Somália, ex-Jugoslávia, Ruanda, Haiti e Timor) aliás, todas elas, caracterizadas pelo uso generalizado da violência, onde se levantavam questões humanitárias de dimensão inaudita. Se um dos objectivos das medidas aplicadas no âmbito da Carta visava o problema humanitário, na medida em que este é perturbador da ordem internacional, também é verdade que a conduta dessas operações veio mostrar a sua importância e o quanto imperfeitas eram as suas bases. Só para citarmos dois exemplos significativos: veja-se a missão da *UNPROFOR* estabelecida em 1992 na ex-Jugoslávia, convertida ela própria num alvo dos beligerantes, enviada para um conflito deficientemente armada e manietada pelo seu mandato; e ainda o caso da operação *Restore Hope* na Somália, onde os soldados da força multinacional foram denunciados como ocupantes e transformados em potentíssimas armas contra a opinião pública americana. Missões de manutenção de paz onde não havia paz para manter.

O uso da força, nos termos da ONU, é uma das matérias mais difíceis em política internacional. Todavia, este instrumento é um precioso recurso da dimensão humanitária quando todos os outros falham, pelo que os sucessivos aperfeiçoamentos do «*modus operandi*» relativo ao seu emprego é um processo que ainda decorre. Mesmo que não se coloque o clássico problema de uma operação de manutenção de paz, instrumentos como a SCR 770, de 13 de Agosto de 1992, autorizando, pela primeira vez, o recurso à força para o encaminhamento da ajuda humanitária a uma



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

população vítima de um conflito armado, carecem de permanente estudo, uma vez que a ilegalização da guerra tem de ser acompanhada de progressivas e efectivas medidas de apoio àqueles que não podem esperar que o sistema se aperfeiçoe.

Abordaremos, neste Capítulo, o problema da ingerência humanitária, na perspectiva da limitação do sofrimento humano. Como indicador para essa temática, pode vislumbrar-se uma tensão entre a CNU e a DUDH. A Carta estabelece, no seu artigo 2º/7, o princípio do domínio reservado dos Estados protegendo os assuntos da jurisdição interna face à ocorrência potencial de uma intervenção externa. Mas, ao mesmo tempo, a DUDH garante os direitos dos indivíduos relativamente aos Estados opressores, colocando um aparente ponto final no domínio exclusivo dos Estados. Os aspectos controvertidos do direito de ingerência humanitário advêm, em parte, desta tensão. Mas qualquer que seja o aperfeiçoamento desta problemática, a intervenção humanitária deve identificar-se com um princípio de boa-fé que resulte dos factos e não de elementos intencionais.

Se é certo que a maioria das Resoluções do CS respeitam a conflitos marginais, do ponto de vista das grandes potências, também é verdade que nos últimos anos se tem assistido a uma mais vasta e eficaz acção desenvolvida nos aspectos humanitários das operações de paz (Apêndice D). As NU representam, verdadeiramente, a passagem para um novo sistema internacional, tendencialmente regulado, numa base de voluntariedade, assente num sistema que se distingue do anterior, porque gorou a bilateralidade internacional e substituiu-a pela multilateralidade. Este sistema, através de uma política de pequenos passos, especialmente no campo dos DH, tem procurado articular os grandes princípios que lhe dão forma e as relações de poder que a realidade estabelece. Mesmo durante a designada *ordem dos pactos militares*, quando a CNU foi quase «dispensada», o sistema encontrava-se regulado, com base numa outra lógica. Desde 1989, o sistema das NU voltou a ser o cerne da regulação internacional, ainda que novos actores tenham sido adicionados ao Estado-nação. Desde então, as operações de paz aumentaram significativamente, não só pela distensão entre EUA e Rússia, não só pelo afloramento dos antagonismos éticos e religiosos, mas também pela crescente universalização dos valores democráticos e do respeito pelos DH. Mesmo assim, parece haver uma tendência para uma certa regionalização do Capítulo VII da CNU e uma especialização no âmbito do «*peace building*», uma vez que, no primeiro caso, os falhanços do passado e a nova vocação da OTAN para isso apontam e, no segundo caso, porque se encontram numa posição que permite o melhor controlo de todos os actores, gerando uma mais eficiente e eficaz unidade de esforço.



c) A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE

A OTAN não mudou de conceito, somou, não mudou. Desterritorializou-se!

Adriano Moreira

(A Jurisdição Penal Internacional, Intervenção no planeamento do Terrorismo e Justiça Internacional, Fundação Mário Soares, 7 e 8 de Janeiro de 2002)

A OTAN é uma das organizações internacionais de natureza político/militar, senão a única, que apresenta uma característica particular, na perspectiva em que temos vindo a abordar as questões humanitárias. Por um lado, até 1999, o seu objectivo explícito visava o equilíbrio de blocos e, por essa via, evitar o recurso ao vector militar. Isto é, assumia-se como uma organização cujo móbil não era a humanização da conduta dos conflitos, mas a contribuição para que estes nunca tivessem condições objectivas para eclodir. Havia, de certo modo, por via indirecta, um princípio humanitário neste objectivo.

Após 1999, com a revisão do seu conceito estratégico, a OTAN não abandonou este propósito, mas acrescentou-lhe um outro, onde o objectivo explícito humanitário surge, já não por via indirecta, mas pela participação, através das designadas *operações de resposta a crises*. Pode até afirmar-se que esta organização nasceu, pela segunda vez, na noite de 29 para 30 de Agosto de 1995, quando a sua força aérea bombardeou as posições Sérvias em redor de Sarajevo e outras cidades da Bósnia central, demonstrando ser a única organização que dispunha de força efectiva com capacidade de rasgar o caminho até aos Acordos de Dayton, que vinham a ser assinados em Paris a 14 de Dezembro desse mesmo ano. A IFOR é, por esta via, a expressão da importância decisiva do uso efectivo ou potencial da força militar, designadamente no que respeita à operacionalização, quer das SCR, designadamente, numa perspectiva estritamente humanitária, no atingir dos objectivos com que foi estabelecido o ICTY. Com esta acção, a OTAN abriu caminho para que fossem disponibilizadas as informações necessárias à formulação da acusação pelo ICTY, que de outro modo não seriam disponibilizadas pelos Estados.

A OTAN define-se numa só palavra: cooperação. Esta organização é hoje o principal fórum consultivo entre os aliados, na definição de políticas de segurança e defesa entre os seus membros, a coberto do Tratado de Washington e do Conceito Estratégico de 1999. A Aliança Atlântica tem, como objectivo colectivo, a construção de uma arquitectura de segurança, na qual a sua contribuição para a estabilidade na área euro-atlântica, a par de outras organizações internacionais, especialmente as NU, se torne essencial. A ideia base é o reforço biunívoco e complementar das





Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

várias organizações, tendo em vista, não só um conceito global de segurança nas vertentes política, económica, social e ambiente, mas também o aprofundamento das relações entre os países euro-atlânticos e PfP, na prevenção de conflitos, na gestão de crises e no controlo de armamentos. Destacam-se ainda as preocupações com áreas regionais específicas e o desenvolvimento das capacidades de defesa no âmbito da UE.

Importa, também, precisar o sentido da acção desta organização, uma vez que o Capítulo VIII da CNU abre uma porta ao emprego de forças militares, quer através de um mandato do CS, quer sob a égide dos seus princípios fundamentais. É, nesta perspectiva, uma das chaves da segurança e da paz de todo o sistema internacional, como aliás nota o relatório do Embaixador Lakhdar Brahimi, abrindo a porta a novas coligações de Estados. A prática internacional mostra a importância desta organização na condução de operações militares do tipo «peace enforcement», operações para as quais o sistema das NU não está vocacionado nos domínios do aprontamento, logístico, comando e controle e especialmente no que se refere à capacidade de informações. A OTAN tem contribuído para uma certa ideia de regionalização do Capítulo VII da CNU, ainda que nenhuma outra organização tenha podido assumir idêntico papel, especialmente no caso da OUA e na área de influência da Federação Russa. Para além destes aspectos, esta organização tem procurado colocar em prática e desenvolver uma «mentalidade» de emprego dos meios militares, através da aplicação permanente do princípio da legalidade internacional, em plena articulação com os ordenamentos jurídicos de cada um dos Estados membros e, se possível, com cada um dos Estados parceiros. O emprego operacional dos meios tem vindo a reflectir uma crescente preocupação nos domínios do humanitário, tendo em vista o respeito pelos tratados internacionais de que são parte os seus membros, as convenções de natureza universal e ainda os princípios consuetudinários aceites pelo Direito Internacional. Até 1991 a OTAN representou um sistema de defesa colectivo. Depois de 1999, transformou-se numa aliança com propósitos de segurança colectiva, onde a componente humanitária surge como propósito político dito principal.



d) A UNIÃO EUROPEIA

Os cidadãos da União Europeia mobilizados, não como combatentes mas como espectadores do conflito do Kosovo, sentiram que a única forma de intervir, no espectáculo dantesco de violência que chegava todos os dias aos seus receptores TV era, por mais paradoxal que possa parecer, desenvolver a sua própria capacidade de utilização de uma força militar.
CEM 99/01, IAEM

Não é por acaso que o primeiro objectivo do futuro exército europeu é, em boa parte, humanitário. Na verdade o Helsinquia Headline Goal estabeleceu uma determinada capacidade para levar a cabo um conjunto de missões designadas de «Peterseberg», (ver declaração de Petersberg de 19 de Junho de 1992 e Resolução do PE de 14 de Maio de 1998 – A4-0171/1998) que mais não são que operações de resposta a crise, não incluindo operações típicas «artigo 5º» e substancialmente orientadas para o humanitário. As missões de «Peterserberg» compreendem a seguinte tipologia de operações:

- humanitárias
- de evacuação
- de apoio à paz
- de imposição de paz

As razões são inúmeras e de natureza diversa, facto que não possibilita a sua discussão neste contexto. Todavia, à parte das questões transatlânticas, económicas, sociais, etc., refere-se que o processo de construção europeia apresenta também, na sua génese, esta necessidade de evitar o recurso a meios violentos, como forma de resolução de diferendos no seio da Europa. Acresce, além desta razão histórica, uma outra, onde a opinião pública europeia se identifica com particular sensibilidade às questões humanitárias, especialmente no seu espaço regional. O projecto de afirmação como espaço político, com uma posição na ordem internacional, está a procurar apoiar-se no levantamento de capacidades militares que não possuindo autonomia para conduzir, por si só e sem recurso aos meios disponibilizados pela Aliança Atlântica, podem produzir uma expressão efectiva e autónoma naquelas questões cuja probabilidade de ocorrência é mais forte e que, simultaneamente, mais tocam a vontade dos povos da UE: o domínio humanitário e da protecção dos direitos fundamentais. Talvez seja o momento para reflectir na tendência para a transferência, ainda com inúmeras reservas, para o domínio externo do Estado, desta preocupação latente com a gestão de crises, porquanto muito poucos detêm ainda capacidades de o fazerem sem recurso a coligações



internacionais. É também no âmbito do Capítulo VIII da CNU que se abre uma porta ao emprego das futuras forças europeias, podendo contribuir a prazo, numa base regional, para o reforço das garantias já proporcionadas pela OTAN. A obtenção das capacidades militares da UE pode ajudar a alcançar um maior equilíbrio nas questões relacionadas com a regionalização dos Capítulos VII e VIII da Carta. As preocupações humanitárias da União, estendem-se também aos aspectos multifuncionais das crises. "A União Europeia, se juntarmos à ECHO as intervenções dos Estados Membros, é hoje o primeiro dador mundial, no campo da ajuda humanitária" (C. Giovanni, 2000, Conselheiro para a Informação e Comunicação da ECHO, Instituto de Defesa Nacional).

e) A ORGANIZAÇÃO PARA A SEGURANÇA E COOPERAÇÃO NA EUROPA

*A universalização é a arma mais poderosa dos valores humanos.
René Cassin*

A OSCE é uma das organizações internacionais que, ao abrigo do Capítulo VIII da CNU, tem vindo a desenvolver uma acção efectiva no campo humanitário, especialmente na Europa de Leste, Estados Bálticos, Cáucaso e Ásia Central.

Na verdade, esta organização elegeu, como vectores de actuação, o respeito pelos DH e liberdades fundamentais e a promoção da democracia (for human dignity). Para operacionalizar a sua acção, os Estados membros concordaram em implementar um gabinete para a promoção das instituições democráticas e dos DH, um alto comissariado para as minorias nacionais, um representante para os aspectos da liberdade de imprensa e ainda um conjunto de missões no terreno: Albânia, Arménia, Bielorrússia, Bósnia, Croácia, Estónia, Geórgia, Kasaquistão, Quirguistão, Kosovo, Letónia, Macedónia, Federação Russa e Tadjiquistão. Mas aquilo que importa destacar é que a acção destas missões no terreno corresponde ao modelo «wider peacekeeping» (Apêndice E) que, no final da década de 80, mostrou ser o mais adequado, desenvolvendo um conjunto de actividades extremamente importantes e complexas na consolidação dos processos de paz e transição à democracia. Entre estas actividades, destacam-se as seguintes: formação de polícia, administradores, magistrados, pessoal de apoio técnico para apoio a sufrágios eleitorais, apoio à organização de governos, administração pública e partidos políticos, recenseamento eleitoral, organização e supervisão de actos eleitorais, apoio à organização jurídica da liberdade de imprensa, etc., em estreita colaboração com o UNHCR, com as missões de monitores da UE e com o ICRC.



f) O USO DA FORÇA (*jus ad bellum*)

All games have morals.
Salman Rushdie, *Midnight's Children*

O uso da força, como método de resolução de conflitos, passou de um mero atributo da soberania, a uma conduta susceptível da maior censura internacional. De facto, a regra base do *jus cogens* é precisamente o princípio da interdição do uso da força. O uso da força, no contexto das relações internacionais, pode assumir-se como uma patologia difusa, onde as causas múltiplas se concentram num facto incontornável: os mecanismos de disputa por meios pacíficos não respondem a todas as necessidades. Colocada a questão, pode constatar-se que a utilização da força compreende duas categorias principais (Dixon M., 2000, p. 293): o uso unilateral e o uso colectivo da força. A primeira categoria compreende Estados individuais ou Estados coligados, actuando ao sabor da sua própria iniciativa, para defesa dos seus interesses específicos. Na segunda categoria, inclui-se o uso da força como componente de uma organização internacional, resultado de uma decisão colectiva de uma estrutura internacional previamente organizada, prosseguindo o interesse da comunidade internacional (Conferir artigo 1º da AG/XXIX/3314, de 1974). Neste âmbito, trataremos apenas do uso unilateral da força, uma vez que o uso colectivo da força segue as regras paradigmáticas da CNU (artigos 2º/4, 39º e 51º). Assim, pode dizer-se que existem dois momentos na história do Direito Internacional Público que importa identificar: até 1945 e depois do final da IIGG. Esta divisão mostra de imediato que o problema do uso da força não é um produto da CNU, mas algo que nasceu com o próprio Direito Internacional Público. As teorias de Santo Agostinho e de Hugo Grócio conduziram o emprego da força armada ao problema da justa causa. No final do século XVII, com o nascimento do Estado-nação na Europa, a doutrina da causa justa foi refinada, mas acabou por se desgastar. O século XVIII trouxe a predominante doutrina da soberania, que conduziu a que a guerra fosse possível, por qualquer razão soberana, desde que os Estados assim o entendessem, podendo afirmar-se não haver uma proibição geral do recurso à força. Esta situação perdurou até à criação da SDN em 1919. Por esta altura, começaram a surgir intenções de classificar o uso da força de acordo com o seu elemento teleológico, como são exemplos a legítima defesa, a protecção de nacionais, as represálias por injustiça sofrida, etc.. Teve, então, lugar um facto absolutamente decisivo: os Estados começaram a manifestar-se no sentido destas acções de força não serem formalmente entendidas como actos de guerra, o que levou ao desenvolvimento de um critério de legalidade do uso da força. Permanecendo o princípio geral da não proibição do uso da força, com



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

este entendimento tinha sido plantada uma semente que havia de germinar no sentido de passar esta concepção política a uma norma jurídica internacional. Foi a Liga das Nações que, pela primeira vez, introduziu uma limitação ao uso da força militar, isto é, uma limitação à soberania no que respeita ao direito de fazer a guerra. A Liga das Nações não conseguiu estabelecer uma proibição efectiva do uso da força, mas teve, quanto a nós, o mérito de catalisar a emergência do direito de legítima defesa e, ainda, iniciar o desenvolvimento das modalidades do uso da força.

Em 1928, foi celebrado o Pacto Kellog-Briand, cuja ideia principal é a interdição genérica do uso da força armada, assegurando, à legítima defesa, um estatuto de verdadeiro «Direito». As manifestações desse princípio, que assegura a legítima defesa, são hoje diversas, sendo porventura uma das mais interessantes, aquela que reconhece que os EUA exercem no Afeganistão, na sequência dos atentados de 11 Setembro de 2001, um legítimo direito de autodefesa, nos termos da SCR 1368/2001.

A Carta de São Francisco, assinada em 1945 estabelece como propósito essencial garantir que a força armada não será usada a não ser no interesse comum estabelecendo, o seu artigo 1º o seu fim último como instrumento de supressão dos actos de agressão. O n.º 4 do seu artigo 2º tem sido reafirmado sucessivamente, acentuando o carácter ilícito da ingerência, designadamente através dos seguintes instrumentos:

- artigo 2º/7 da CNU;
- Resolução sobre a inadmissibilidade de intervenção nos assuntos domésticos dos Estados AG/XXI/2131 (1965);
- Resolução sobre os princípios do Direito Internacional Público AG/XXV/2625 (1970);
- Resolução sobre a definição de agressão AG/XXIX/3314 (1974);
- Resolução sobre a proibição do uso da força AG/XLIII/22 (1987);
- Acórdão do TIJ, de 1949 sobre o caso Corfu;
- Acórdão do TIJ de 1986, sobre o caso *Nicarágua vs EUA* declarou que a proibição geral do uso da força militar tem por base o costume internacional.

A prática internacional tem constatado que o Estado agressor, via de regra, não ignora o Direito Internacional Público, mas tenta mascarar a sua conduta agressiva à luz das excepções permitidas,



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

tais como a legítima defesa (Dixon M., 2000, p. 297). Na verdade, têm sido notadas duas interpretações distintas do sentido geral das normas fundamentais nesta matéria. Por um lado, temos uma posição permissiva, onde se agrupam aqueles que defendem que nada mudou radicalmente desde a ordem pré-1945, uma vez que a comunidade internacional não dispõe de capacidade efectiva para implementar o rigoroso cumprimento daqueles princípios, situação que, aliás, favorece os Estados poderosos, encorajando-os ao abuso; por outro lado, verificamos existir uma posição restritiva, onde se associam um grupo de Estados que julgam ter ocorrido uma mudança radical, no sentido de uma proibição total do uso unilateral da força, preservado que está o direito legítimo de auto defesa previsto no artigo 51º da CNU. Quanto a nós, defendemos uma tese ecléctica, no sentido em que existem razões válidas de ambos os lados, argumentos esses que nos devem fazer reflectir no sentido de continuar a trabalhar para o aperfeiçoamento do sistema.

g) A INGERÊNCIA HUMANITÁRIA

A obrigação de não ingerência termina no momento preciso em que nasce o risco de não-assistência.
François Mitterrand, 1989

A 30 de Agosto de 1995, as forças da OTAN retiraram Sarajevo da situação de enclave em que se encontrava, abrindo o aeroporto e o itinerário do Monte Igman aos comboios humanitários, permitindo aliviar o sofrimento extremo em que se encontrava a população muçulmana da cidade. A projecção internacional destes e doutros factos, através de ampla cobertura jornalística, tem permitido o regresso do humanitário, como facto de apreciável peso político, embora também se apresente como uma hidra, ora mascarando-se de convicção política de preservação da vida, ora servindo de capa para o totalitarismo da dependência, ora ainda como esmola de quem não quer envolver-se.

A expressão ingerência tem, ao nível da linguagem comum, um significado de intromissão ou intervenção despropositada, traduzindo-se, à primeira vista, numa conotação pejorativa. Até mesmo, no plano jurídico, o clássico princípio da não ingerência acaba por reforçar esta ideia aparentemente subversiva. Pese embora este facto, a expressão ingerência tem vindo a ser reabilitada, fundamentalmente através da ingerência humanitária¹⁶, conceito, aliás, nascido com a universalidade

¹⁶ Causas de exclusão da ilicitude: assistência a pedido e com consentimento; intervenção resultante de acordo prévio; legítima defesa; intervenção em auxílio de um povo autónomo para exercício do direito à autodeterminação; protecção de nacionais e a ingerência humanitária-sobre esta última ver AG/XLIII/131(1988); AG/XLVI/100(1990); AG/XLVI/688(1991).



dos DH, que compromete os Estados na sua relação com os seus cidadãos. Mas o que é que significa verdadeiramente a ideia de ingerência? Significa a intromissão, injustificada, de uma organização internacional ou de um Estado nos assuntos internos que dependem da competência exclusiva de um Estado terceiro, excluindo-se as intrusões de privados, de empresas, de ONG, etc., relegadas para o plano do Direito Interno do Estado em causa. O conceito de ingerência só faz sentido entre certas entidades e não abrange todos os actores internacionais. Além disso, o cerne da questão é o de saber o que é um assunto interno da competência exclusiva de um Estado, em matéria humanitária. Esta figura nasce com a urgência, *"...uma vez que a morte não espera pelos socorristas estrangeiros que solicitaram pela via diplomática ou consular o visto de um soberano, pouco interessado em lho conceder"* (Bettati M., 1996, p. 11). A DUDH acabou por transformar esse significado inicial da expressão e, ao atacar o baluarte da soberania (na medida em que os governos, pelo menos no plano político, não podem fazer o que querem), está a colher uma espantosa aceitação no seio da comunidade internacional. Como afirmou René Cassin (citado por Bettati M., 1996, p. 19) *"(...) os Leviatãs são os Estados que negam a unidade do género humano e manifestam o maior e absoluto desprezo pela dignidade humana"*.

O problema do direito à assistência humanitária, reconhecido desde 1949 pelas CG (ver artigos 3º, 9º e 10 comuns às CG; 23, 29 e 59 da IV CG; 69, 70 e 81 do PA I), não sendo um problema novo, renasceu recentemente, de um modo particularmente diferente. De facto, a assistência humanitária já podia, no passado, recorrer à intervenção do ICRC, de organizações não governamentais e dos próprios Estados individualmente ou coligados, mas sob o condicionamento da autorização ou do consentimento da parte interessada (ver artigos 23º e 59º da IV CG). Vejamos, por exemplo a norma do artigo 59º da IV CG. Mas se, mesmo assim, teimosamente, a potência ocupante não apostar o seu consentimento? Resta os mecanismos das medidas diplomáticas com o limite do artigo 2º n.º 4 e as medidas coercivas previstas nos artigos 39º e 42º da CNU, isto é, imposição colectiva da intervenção, desde que a desregulação constitua uma ameaça à paz e segurança internacionais.

A própria história da não ingerência explica, em grande parte, a limitada validade deste princípio clássico, pelo menos ao olhos de hoje. Podemos falar num primeiro momento histórico de secularização da interdição da intervenção. Grócio, Pufendorf, Wolff, Vattel e mesmo Kant, surgem como os seus doutrinadores incontestáveis. Mesmo estes, designadamente Vattel e Kant, admitem algumas excepções, associadas a questões de humanidade. Estas ideias acabaram por ser



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

consagradas pela ordem de Vestfália, com o Estado, como já se disse, a dominar a macropolítica Europeia e onde o recurso à guerra era tido como uma licita manifestação de soberania. Num segundo momento histórico, assistimos à transição deste princípio vestefaliano para a ordem da ONU, uma vez que "ele correspondia a um interesse permanente, de princípio, dos Estados, sem com isso prejudicar a realização dos episódicos e excepcionais interesses de momento desses mesmos Estados" (Castro P. C. de, 1996, p. 88), embora o período entre guerras tenha representado um assinalável esforço normativo para erradicar a guerra. A ONU acabará por codificar o princípio (artigo 2º77), o CS e a AG acabaram por o reafirmar por diversas vezes, tendo sido também retomado nos diferentes quadros regionais, designadamente pela Acta Final de Helsinquia de 1975 e ainda, confirmado pela jurisprudência do TIJ. A história das relações internacionais, no pós IIIGG não deixa dúvidas em identificar uma prática que se afastou deste reafirmadíssimo princípio, caracterizando-se por um intervencionismo claro, reafirmado e repetido¹⁷. Num terceiro momento, assistiu-se ao levantamento de excepções à regra da não intervenção, numa espécie de revitalização do próprio princípio:

- Intervenção resultante de tratado prévio;
- Legítima defesa;
- Auxílio para o exercício do direito de autodeterminação;
- Protecção de nacionais;
- Intervenção humanitária.

Todavia, este direito, emergente de uma prática, tem ainda requisitos procedimentais que importa identificar: a comunicação ao CS para permitir a avaliação da intervenção pela comunidade internacional, as regras da adequação e da proporcionalidade para possibilitar o equilíbrio da tutela de bens jurídicos e ainda a limitação espaço-temporal, cujo objectivo é minorar o impacto sobre as estruturas locais.

As questões humanitárias e, por via delas, o próprio Direito Internacional Humanitário constituem hoje matéria essencial de reflexão e de debate político, cultural e científico, colocando uma pluralidade de interrogações cuja resposta não pode deixar de interessar, responsabilizando tanto jusinternacionalistas, como governos, organizações e cidadãos, todos envolvidos, de uma

¹⁷ Intervenções da URSS na Hungria (1956), Checoslováquia (1968), Afeganistão (1980); dos EUA na Guatemala (1952), Líbano (1958), Cuba (1961), Congo (1964), República Dominicana (1965), Chile (1973), Zaire (1978), Malvinas/Argentina (1982), Granada (1983), Panamá (1989); da Índia no Bangladesh (1971), Sri Lanka (1987), Maldivas em (1988), de Israel no Líbano (1972); da GB/França no Suez (1956); da Bélgica no Congo (1960 e 64), Zaire (1978); da Turquia em Chipre (1978); da Tanzânia no Uganda (1978); do Egipto em Chipre (1978); do Vietname no Kampuchea em (1978), etc.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

forma ou de outra, na onda de interpelações que o tema justificadamente suscita (Lúcio, A. L., 2000, p. 1). Se há algum domínio que, neste início de século, ganha mais visibilidade, esse é, seguramente, o da erosão sensível sofrida pelo clássico princípio da não ingerência (Raimundo, I., 1999, p.15). A blindagem da região sagrada da soberania quedou-se perante a realidade. O problema da ingerência humanitária é um problema típico da natureza «*quis custodiet custodes*»? Se por um lado, por razões de ordem política e cívica, podemos encarar a ingerência humanitária como uma espécie de «*poder-dever*», (pelo menos assim se expressou Sua Santidade o Papa João Paulo II) isto é, uma acção no interesse do outro Estado, independentemente do seu consentimento; por outro, existem fundadas razões para se levantarem um conjunto de reservas, uma vez que este «*poder-dever*» tende a funcionar apenas contra os «*mais fracos*» (Cheysson, C., recolhido em <http://www.estado.com.br/edicao/especial/perspe/utop.html>), colocando-se o problema do abuso e de "...encobrir designios muito menos respeitáveis" (Yves Sandoz, citado por Lúcio, A. L., 2000). "Se os homens fosse anjos(...)" escreveu James Madison no *Federalist* n.º 51, em 1787 (p. 319)... A China tem vindo a combater a ideia (designadamente na Declaração de Bancoque, 1993), através da qual, as violações de direitos humanos justificam intervenções, mesmo sem uma dimensão militar.

A evolução do Direito Internacional Humanitário foi profundamente marcada pelo problema crucial da soberania do Estado (Bettati, M., 1996, p. 10) e um conjunto de outros corolários (clássicos) decorrentes deste mesmo princípio como sejam a não ingerência nos assuntos internos e a igualdade soberana dos Estados. Estas realidades foram acolhidas pela CNU, designadamente pelos princípios fundamentais estabelecidos pelo artigo 2º, especialmente pelas normas dos parágrafos n.º 4 e n.º 7, esta última referindo-se claramente ao princípio do domínio reservado ou da jurisdição interna dos Estados. Toda a história do Direito Internacional é dominada pela oposição entre as necessidades das boas relações interestaduais, que levam os Estados a aceitar regras... e a exigência de garantir a soberania que impele a comunidade internacional a reconhecer o carácter exclusivo daquilo que chamamos competência nacional (Bettati, M., 1996, p. 14). Nestes termos, a herança do sistema vestfaliano do final da guerra dos 30 anos pode resumir-se na clausura dos seres humanos sob domínio exclusivo dos Estados, situação que permaneceu até ao segundo decénio do século XX. "Destá visão fechada e absoluta da soberania decorria a interdição também tendencialmente absoluta de intervenção" (Lúcio, A. L., 2000, p. 4).

A questão é a de saber se, para lá da esfera indiscutível da sua competência soberana e da sua participação eventual nos mecanismos internacionais ou regionais, resta aos Estados um direito



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

de intervenção *Ad Hoc*, implicando o uso da força, em certos casos particularmente graves¹⁸. Ora, a resposta parece configurar-se numa nublosa em que é possível identificar algumas coordenadas, tais como a finalidade estritamente humanitária: fornecer alimentação, cuidados médicos, abrigo, etc., isto é garantir um mínimo «*jurídico*» vital. Também aqui parece desenhar-se um espaço importante para a acção dos contingentes militares dos Estados democráticos, especialmente no que concerne ao emprego da força na protecção dos comboios e das instalações para o apoio humanitário.

A ingerência humanitária parece inclinar-se para a verificação de certas condições, de modo a manter essa mesma ingerência dentro da sua essência, isto é, o propósito humanitário. Neste sentido começa a desenhar-se uma obrigação *erga omnes*, isto é, válida para todos os actores directa e indirectamente envolvidos, a verificação do princípio da subsidiaridade relativamente ao Estado intervencionado, limites de espaço e tempo determinados de modo a respeitar minimamente os atributos da soberania. Importa ainda referir a acção do CS, uma vez que ao pronunciar-se em concreto, reconhecendo a formação de um direito de ingerência com fundamentos humanitários¹⁹, reconhece implicitamente tratar-se de um problema cuja natureza se enquadra no Capítulo VII da Carta, isto é, uma ameaça à paz internacional. Esta é, talvez, uma das maiores conquistas do problema da ingerência humanitária, na ordem internacional vigente. Ou seja, os Estados não gozam *de per si*, de um automático direito de ingerência humanitária, mas entregam essa possibilidade às regras da Carta, através do seu Capítulo VII, configurando-se o chamado fundamento razoável das intervenções humanitárias ou, ainda de outro modo, trata-se de reconhecer que os interesses fundamentais da humanidade transcendem os dos Estados. Esta ideia é reforçada pelo argumento do Professor Gomes Canotilho²⁰ quando defende que, em última instância, a ingerência humanitária constitui uma forma de prolongamento do direito à vida, considerando que a violação dos DH por um Estado constitui violação do Direito Internacional e que os outros Estados devem impedir ainda que pelo recurso à força e que essa violação, quando grave, pode arrastar para situações de ameaça à paz. A máxima proclamada por François Mitterrand – nenhum Estado é proprietário do sofrimento que engendra ou acolhe – simboliza bem o propósito que se deseja evidenciar. O que está em causa, como lembrou Richard Falk, é a conciliação das noções vestfalianas de representatividade e

¹⁸ Yves Sandoz (citado em Lúcio, A. L. (2000), p. 6.)

¹⁹ SCR 43/131, de 8 Dezembro de 1998; SCR 688, de 5 Abril 1991- Zonas de acolhimento aos Curdos em território Iraquiano (Operação Provide Comfort), SCR 1004, de 12 Julho de 1995 – livre acesso às vítimas; AG/XLV/100, de 14 Dezembro de 1990 - direito de passagem sanitária.

²⁰ Citado Lúcio, A. L. (2000), p. 15.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

legitimidade dos governos, com a tendência pós-vestfaliana para a criminalização dos comportamentos estatais (citado por Pureza, J. M., no prefácio da obra de Isabel Raimundo).

Acresce, ainda, um aspecto importante nesta problemática. Se, por um lado, a denúncia de situações parece ser um instrumento decisivo no controle dos abusos dos excessos praticados no exercício do direito de ingerência, decisivo também no ataque aos extermínios propiciados pelo conceito clássico de soberania, também não é menos verdade que essa mesma arma pode sofrer «desvios» mediáticos. Vejamos as avisadas palavras de Mário Bettati (1996, p. 169): a principal polémica provocada pela acção humanitária tem a ver com o seu desvio mediático. De facto, a par com os méritos da mediatização, dado que permite que nos apercebamos de situações de necessidade às quais é preciso prover, os media revelam-se nocivos e até perversos, uma vez que alarmam a opinião pública, seleccionando o espaço, a temporalidade e o interesse e, depois, deixam recair a questão na sombra, enquanto o problema persiste e se agrava, ou pior, apagado o primeiro fogo, transferem-se para outra chaga ardente.

Em presença de uma situação humanitária crítica, há três grupos de actores que devem intervir. Neste caso, entendemos por «crítica» uma situação generalizada de insegurança e de violação das regras humanitárias e das SCR. Nestes termos, prefigura-se um grupo de actores que prestam o auxílio humanitário, designadamente agências especializadas e NGO que actuam independentemente dos governos, procurando obter a necessária liberdade de acção para chegar junto das vítimas. Relembramos que a acção humanitária é, por definição, incondicionalmente neutra. Um outro grupo de actores, contingentes militares e de policia, de modo a proporcionar protecção ao primeiro grupo e, se possível, remover os obstáculos ao encaminhamento da ajuda. Este segundo grupo deve procurar actuar essencialmente através da prevenção e dissuasão. Mas a esta trilogia falta um elemento essencial: a diplomacia. De facto, este elemento deve fazer uso dos dois primeiros e de forma determinada conduzir a supressão das causas geradoras da crise.

Estultícia seria considerar que a acção humanitária no terreno não padece de patologias quase fulminantes, a adicionar ao problema da fidelidade aos seus valores fundamentais. Em primeiro lugar, verifica-se uma tendência para a desarticulação e descoordenação do emprego dos escassos meios. Em segundo lugar, hoje já não é aceitável a participação em missões suicidas, pelo que as questões da segurança assumem cada vez mais importância, especialmente se tivermos em consideração que o humanitário se desenvolve num leito caudaloso do caos ingovernável e também o facto de que é cada vez mais difícil ser neutral, a par da susceptibilidade do uso da



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

hipervisibilização como caminho de legitimação. Em terceiro lugar, a acção humanitária é, ela própria, a justificação da utilização da força, facto que está longe de ser original. Para tal bastará recordar as teorias da guerra justa, onde os critérios de natureza moral e alguma cobertura jurídica constituíam fundamentação bastante. Isto é, a acção humanitária é susceptível de ser utilizada para a protecção de interesses geopolíticos²¹.

A questão da ingerência humanitária ficará definitivamente encerrada no momento em que for possível garantir que qualquer ingerência é apenas humanitária, através de dois requisitos cumulativos e um critério como, aliás, chama a atenção o Professor Canotilho (2001, p. 25). "No que concerne às exigências, podemos considerar a incapacidade jurídico-internacional do Estado hospedeiro, isto é, revelar-se incapaz de apelar a outros sujeitos internacionais, bem como a incapacidade jurídica interna do mesmo Estado hospedeiro, no sentido em que este não cumpre as suas funções elementares, impedindo a violência privada e não monopolizando o poder de coacção física legítima. Neste caso, não existiria, pois, nem unidade política, nem poder de decisão, nem regras jurídicas. Um simples território não é um Estado. No entanto, não se pode fechar os olhos a que existe um sujeito de Direito Internacional e que existe um reconhecimento internacional do mesmo Estado. Isto significa que o apelo à categoria de «*failed State*» deixa subentender que não é apenas o falhanço do Estado, como Estado, que está em causa, mas a incapacidade de garantir os pressupostos existenciais mínimos do seu próprio povo. Chegados aqui, é bom de ver que a intervenção humanitária apela a critérios materiais legitimadores da intervenção. Quais são esses critérios? A resposta não é fácil, porque, de facto e de direito, podem existir situações muito diversas:

- os DH não são assegurados nem protegidos porque o Estado não pode (é incapaz);
- os DH não são assegurados nem protegidos porque o Estado não quer (é capaz, mas não tem vontade política);
- os DH não são assegurados nem protegidos porque o Estado quer que assim seja (pelo menos em relação a alguns grupos ou etnias).

A subsistência do «*failed State*» como sujeito de Direito Internacional legitimará uma intervenção militar se e na medida em que essa intervenção militar ajudar à auto determinação do povo do

²¹ No caso do conflito do Biafra em 1967 foi-se mais longe, uma vez que as autoridades da Nigéria acabaram por acusar a Companhia Aérea de Jesus Cristo (que operava a partir de São Tomé e Príncipe), constituída a partir da iniciativa das missões religiosas católicas e protestantes, de ter salvo mais de um milhão de pessoas de morrer de fome, e com isso, ter prolongado desnecessariamente o conflito independentista.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

próprio «failed State». Neste caso, uma vez mais, o problema coloca-se do ponto de vista da gestão dos interesses dos actores participantes nesse processo.

Entre 1948 e 1968, os ataques ao conceito de soberania foram ensaiados a partir da *ingerência imaterial*, através da denúncia pela palavra. No final deste período, tiveram lugar as primeiras operações humanitárias transfronteiriças. Entre 1968 e 1988, o mundo assistiu à designada *ingerência caritativa*, com fortes movimentações de organizações humanitárias e com desenvolvimentos activos da diplomacia humanitária. A partir do final dos anos oitenta, podemos observar uma *ingerência material* em crescendo, através de uma presença física. Dessa ingerência material podemos distinguir dois tipos: a *ingerência forçada*, apoiada no emprego efectivo de contingentes militares internacionais e a *ingerência dissuasória* desencorajando empreendimentos violentos pela utilização, entre outras, de demonstrações da força militar (Bettati, M., 1996, p. 23).

Mas é de ressaltar a existência de uma ideia de continuidade entre o «velho» Direito Humanitário de Genebra, cuja base é o *prévio consentimento* dos Estados e os novos instrumentos da «ordem humanitária em conformação», como é a ingerência humanitária. Na verdade, desde a década de 80, que as NU têm vindo a assumir um protagonismo crescente na procura da consolidação da paz e na ajuda humanitária. Em 1988, na sequência da Conferência de Paris (SCR 43/131, de 8 Dezembro 1988 e a SCR 45/100, de 14 Dezembro 1990), foi estabelecido o princípio do livre direito de acesso às vítimas de situações de emergência (remédio para os problemas da aplicação do PA II às CG) e em 1990 aceitou-se o princípio dos corredores de ajuda humanitária. Em 1992, na sequência da Agenda para a Paz do Secretário-geral Boutros-Ghali, foram criadas as seguintes figuras, como resposta aos novos desafios: diplomacia preventiva, restabelecimento da paz, manutenção da paz e consolidação da paz. Em 1999, Kofi Annan reafirmou os propósitos da Agenda para a Paz e, no seu relatório anual, acentuou a necessidade de actuar mais eficazmente na vertente preventiva, identificando novos conceitos tais como: *preventive disarmament* e *citizen diplomacy*. Esta «criatividade» política está na génese do emprego da força em alguns dos conflitos mais recentes.

Finalmente, uma nota de equilíbrio entre a audácia e a prudência. Se, por um lado, se vislumbra a absoluta necessidade de colocar o indivíduo a salvo da arbitrariedade e da violência do Estado, é necessário não esquecer que o período vestfaliano, que se iniciou no século XVII, colocou o Estado como actor principal do sistema internacional, facto que ainda caracteriza o sistema de relações internacionais no presente e que, por isso mesmo, não pode ser descaracterizado sem



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

reservas, sob pena do seu colapso. Em suma, trata-se de uma matéria extremamente controvertida, cuja realidade internacional, sempre mais rica que todos os acervos jurídicos, acabará por determinar uma mais clara aproximação, tendo por base, assim acreditamos, não as teorias deterministas de Huntington ou de Fukuyama, mas a vontade de construir, a tão desejada comunidade internacional.

h) NOTAS FINAIS DO CAPÍTULO

The smell stays with you. Even a hint brings up horrendous pictures

Romesh Ratnesar (Time, 2001, September 10, p. 29)

O Direito Internacional é um dos factores que os Estados soberanos têm em conta na determinação das suas modalidades de acção nas suas relações internacionais facto, que por si só, faz acreditar no seu aperfeiçoamento e desenvolvimento futuro. Apesar de se tratar de um instrumento com uma forte componente política, é profusamente usado e respeitado nas relações internacionais. Mesmo quando um acto é susceptível de constituir uma violação às regras internacionais, a possibilidade de vir a ser conhecido por todos os actores internacionais leva a que o possível agente prevaricador aduza a sua defesa, recorrendo às próprias regras internacionais, aspecto que reforça ainda mais a sua extraordinária importância. Estes factos reforçam as ideias daqueles que afirmam (Moreira, A., 1995, p. 190) que a soberania manterá o seu nome, mas nunca mais terá o conteúdo que lhe deram os clássicos. Assim, podemos afirmar que a ordem internacional parece reagir melhor a argumentos de ilegalidade e de inaceitabilidade do que a razões de imorabilidade, embora a miséria seja para os *média* muito mais espectacular que a felicidade.

Verifica-se uma certa tendência para a abertura dos Estados em algumas áreas que não tocam directamente o domínio reservado dos Estados, embora conscientes das limitações que daí advêm. Pode observar-se, ainda, uma nova perspectiva de cooperação, no sentido de dar maior imperatividade ao Direito Internacional, quer através da consolidação do *jus cogens*, quer através de uma progressiva elevação dos DH, no geral, a um padrão jurídico de conduta política interna e externa. Parece haver também um denominador humanitário comum nas grandes organizações internacionais consolidadas, detentoras das maiores responsabilidades no plano da segurança e da paz. Esse denominador é partilhado pelo novíssimo espaço político europeu e identifica-se, na génese, com as questões humanitárias. Resta, portanto, saber se este desenho arquitectónico internacional é verdadeiramente genuíno, ou se estamos em presença de meros artificios políticos, cuja finalidade é a mesma de outrora: uma nova forma de servir interesses.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Duas notas finais. A primeira vai para o estabelecimento do princípio do livre acesso às vítimas, uma vez que este representou um verdadeiro passo em frente, face às dificuldades levantadas pelo DIHCA, em caso de conflito interno. A segunda para a consagração das excepções humanitárias ao princípio da não ingerência. Estamos em acreditar que, embora essa visão egocêntrica e brutal das relações internacionais possa apresentar fundamentos reais, a verdade é que todo o sistema tem vindo a aproximar-se do equilíbrio, mais não seja através de simples instrumentos como a denúncia responsável, mesmo no caso dos excessos praticados ao abrigo do direito de ingerência humanitária. Pese embora o facto de existência de dois grandes momentos na história da política do Direito Internacional, 1648 e 1945, estamos convencidos que chegará o dia, em que o sistema internacional irá consagrar duas coisas: em primeiro lugar, o melhor critério de intervenção na regulação das perturbações internacionais geradoras de violência armada, como sendo o interesse das vítimas e não o exclusivo interesse dos Estados e, em segundo lugar, a extrema importância das forças militares, capazes de contribuir decisivamente para a realização plena deste direito. A prová-lo, está a ausência destas forças na barbárie de Vukovar, em 1991, e a sua presença na maior ponte aérea da História que permitiu a sobrevivência da população de Sarajevo, desde Julho de 1992, durante cerca de 3 anos. Se a não ingerência permitiu controlar as ambições dos mais fortes relativamente aos mais fracos, não pode ela própria servir para proteger aqueles que exercem o poder doméstico de forma brutal. As soluções, quaisquer que sejam, têm de encontradas num quadro que não oferece alternativas às NU, uma vez que esta, tal como refere Richard Falk (1995, p. 26 - tradução do autor) continuam a desempenhar um papel indispensável no campo dos DH e no domínio ambiental.

V. O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E DOS CONFLITOS ARMADOS

a) ENQUADRAMENTO

Assinar, significa comprometer-se(...).
Nicole Fontaine, Presidente do PE
Nice, 7 de Dezembro de 2000, declarações sobre a Carta dos Direitos
Fundamentais

Doug Linder, ao escrever sobre um dos clássicos do DIHCA, o caso My Lai Courts-Martial, referiu (recolhido em <http://www.law.umkc.edu/projects/ftrails/mylai>) que estava a exarar a história de duas tragédias que aconteceram em 1968, no Vietname. Uma, o massacre cometido por soldados dos EUA sobre cerca de cinco centenas de velhos, mulheres e crianças, isto é, civis desarmados; a



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

outra, o facto de se ter procurado esconder o massacre. O clima implantado na província de Quang Ngai, pode ser retratado pelas expressões «*free-fire zone*» e «*anything that is dead and isn't white is a VC*», o que mostra bem a dimensão do inaceitável. Na verdade, o que Doug Linder procurou fazer foi expressar a sua convicção sobre a importância dos assuntos humanitários, em qualquer circunstância da vida dos indivíduos, mesmo naquelas em que, por definição, provocar a morte pode ser um acto lícito. Mas Linder foi inconscientemente mais longe. Em certo sentido, as suas palavras foram especialmente dirigidas àqueles para quem conflitos armados e o exercício dos direitos fundamentais são duas actividades humanas inconciliáveis, particularmente para os que teimam em ridicularizar o humanitário, como se lhes fosse permitido abandonar a sua condição humana. Neste enquadramento, iremos identificar os grandes momentos do Direito Humanitário que nos conduziram à moderna percepção dos conflitos armados.

Nas suas origens, o fenómeno da guerra apresentava-se quase desprovido de regulação, excepção feita às regras absolutas inerentes ao próprio uso da força. O mais forte, o vencedor, possuía uma espécie de «legitimidade» para aterrorizar, massacrar, escravizar e impor uma miríade de castigos, cujo móbil era apenas aumentar o sofrimento, como forma de retribuição pelo «mal» causado, e dissuasão para futuras condutas bélicas. Todavia, foi o interesse fundado na necessidade dos beligerantes para preservarem o seu potencial humano, a par do temor das represálias e da tomada de consciência do carácter irracional, inútil e economicamente ruinoso das destruições sem uma vantagem militar identificada, que determinou uma evolução no sentido da moderação, da tolerância e da humanidade, na relação entre vencedores e vencidos.

As referências mais antigas a esta «necessidade» de regulação reportam-se às Leis dos Sumérios (2300 a.C.), relativas à declaração de guerra, à imunidade de mensageiros e aos tratados de paz; ao Código de Hammurabi²² (1780 a.C.) que contempla 282 artigos, alguns dos quais revelando preocupações com o sustento das esposas dos guerreiros (por exemplo o artigo 134^o) e em cuja finalidade subjaz um princípio de limitação da violência e não a satisfação de uma necessidade de vingança, «*a fim de que o forte não oprima o mais fraco*»; à doutrina de Lao-Tseu²³ e Sun Tzu (em a Arte da Guerra) (500 a.C.) na China, condenando as destruições inúteis, os ataques a quem não se pudesse defender e definindo necessidade militar; à civilização grega (300 a.C.) com a

²² Sexto rei da primeira dinastia babilónica, o código consistiu na revisão e compilação em forma escrita de usos e costumes dos Sumérios (mais detalhes em www.fordham.edu/halsall/ancient/tham.code.html).

²³ Filósofo autor do Livro da Vida e da Virtude (mais detalhes em members.lycos.fr/dante/laotseu/biographie.html).



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

conceptualização do estoicismo naquilo que concerne ao respeito mútuo; ao Código de Manu²⁴ na Índia (1500 anos a.C.) que, entre outros aspectos, proibiu a utilização de flechas envenenadas, exigindo que o vencedor poupasse os feridos e os que se rendiam, bem como um certo respeito pelos costumes dos povos derrotados; às referências bíblicas e à doutrina cristã, especialmente no que respeita às teorias de Santo Agostinho (354-430) sobre a ilegalização da guerra, e mais tarde, nas normas obrigatórias para toda a *Republica Christiana*, saídas dos Sinodos²⁵ e Concílios²⁶, no que se relaciona com a limitação do recurso à guerra, declaração prévia de guerra, inviolabilidade das igrejas e dos mosteiros, protecção dos bens dos pobres, dos mercadores, dos peregrinos, dos agricultores e do clero, às práticas guerreiras diferenciadas entre cristãos, à interdição do uso de certas armas (envenenamento de poços e mões-d'água, armas de arremesso de projecteis – a catapulta, a besta e o arco), interdição de escravização dos prisioneiros de guerra, obrigatoriedade de salvar a vida daqueles que se rendiam ou depunham as armas, instituindo a *Pax Dei* (Paz de Deus, constituiu um princípio que visava as lutas Feudais, proclamando a inviolabilidade das igrejas, mosteiros, preservação dos bens dos pobres, dos mercadores, dos peregrinos, dos agricultores e do clero) e a *Treuga Dei* (Tréguas de Deus, proibiram as guerras entre senhores feudais em certos dias do calendário litúrgico, da semana e do ano, tendo a excomunhão como pena para qualquer violação), ou mesmo o exercício da violência contra não combatentes. Este factos mostram que durante toda a Idade Média, a Igreja Católica nunca deixou de se mostrar fiel à vontade de assegurar uma certa «humanização das guerras»; à doutrina de Zoroastra (séculos VI-VII) sobre o exercício da tolerância e ao papel do Direito Romano que estabeleceu na sua ordem interna a distinção entre o *jus civile* (que regulava as relações entre cidadãos romanos), e o *jus gentium* (que regulava as relações entre romanos e estrangeiros – os *peregrini* – ou apenas entre estes últimos), e que, versando inicialmente questões comerciais, a certo momento, se dedicou às questões da paz e da guerra na lógica de vencedores, vencidos e aliados. O *jus gentium* romano, ou Direito da Gentes merece um destaque especial. De facto, a sua projecção ultrapassou em muito o *jus civile*, uma vez que respondeu às necessidades de um conjunto de povos colocados em contacto com Roma através do comércio. Para além deste facto, o *jus gentium* viu-se acrescido de um importante papel na

²⁴ É um dos livros sagrados da Índia onde se encontra exposta a doutrina do hinduísmo ou bramanismo (religião da Índia ligada ao sistema social de castas), constituindo uma das mais antigas fontes conhecidas sobre a organização social.

²⁵ Puy de 975, Charroux de 997, Poitiers de 1000, Verdun de 1016, Bourges de 1038, Littich de 1082, Colónia de 1083, Mainz de 1085,

²⁶ Elne de 1027, Montrioud de 1041, Reims de 1049, Narbonne de 1054, Clermont de 1094, Melfi de 1089, Troja de 1093, Latrão de 1123, 1139 e 1179 e Girone de 1068.



aproximação ao *jus naturale*, de raízes helénicas, ganhando a natureza de um direito quase «universal». Para Gaius (Jurisconsulto romano do século II, autor da obra em quatro volumes *Institutiones*, citado por Coelho, A. M., 2001, p. 32), o Direito das Gentes era “o que a razão natural estabeleceu entre todos os homens” e para Ulpiano (Jurisconsulto romano do século II, conselheiro do Imperador Alexandre Severo) “a ocupação do território, a construção de edifícios, a defesa, a guerra, a captura de escravos, a servidão, as fronteiras, os tratados, a paz e as tréguas, o respeito da religião pelos legados, a proibição do casamento entre estrangeiros é um Direito das Gentes que é utilizado por todos os povos” (Citado por Pereira, A. G. & Quadros F., 1993, p. 21).

Em Roma, antes do início de uma guerra, o Senado submetia a decisão de a declarar a um colégio de sacerdotes (os *fetiales*) o qual, perante um código de preceitos (*jus fetiale*), averiguava se o adversário havia violado os deveres para com Roma. Se a conclusão fosse afirmativa, um delegado dos *fetiales* fazia a exigência da reparação, sendo dado ao inimigo um prazo de cerca de um mês. Findo este prazo, o Senado recebia o parecer dos sacerdotes sobre a justeza da guerra (*bellum justum e pium*) (Cunha, J. da S., 1990, p. 99). O problema da guerra era um dos que mais se colocavam às consciências cristãs romanas, no sentido de harmonizar os seus deveres de soldados com o seu credo cristão. Santo Agostinho tomou posição sobre a matéria na sua obra «*A Cidade de Deus*», defendendo a legitimidade dos cristãos servirem o exército, mas suscitando a questão da guerra justa, a que já nos referimos. Tratava-se de justificar a guerra e os seus horrores aos olhos dos crentes, através de um compromisso entre a moral e as necessidades políticas, partindo do princípio que a ordem natural é o reflexo da ordem divina. Por isso, a legitimidade do soberano para fazer a guerra surgia como que “uma vontade de Deus, uma vez que o adversário é inimigo de Deus”. Na linha da tradição humanista do cristianismo, Santo Agostinho procurou descobrir princípios que devem presidir aos conflitos internacionais, analisando com pormenor o problema da paz (Moreira, A., 1996, p. 29). Defendendo uma concórdia justa, filiada nos supremos valores cristãos, admitia que “se o inimigo que combates deve morrer, que tal seja por necessidade e não por tua vontade(...) o vencido ou capturado tem direito à compaixão”. Os ensinamentos de Santo Agostinho, nesta matéria, podem ser agrupados do seguinte modo:

- há guerras que são justas – as que tendem a reprimir uma acção culpável por parte do adversário;
- a guerra, mesmo justa, determina tantos e tão grandes males, que só constringido por um imperioso dever se pode desencadeá-la;



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- o fim da guerra não é a vitória com a satisfação que traz, mas a paz na justiça, ou seja, o restabelecimento durável de uma ordem na qual cada coisa seja reposta no seu devido lugar (repare-se a notável semelhança com a ideia que hoje temos sobre operações de manutenção de paz);
- as desgraças da guerra constituem, nesta vida, um dos castigos do pecado; mesmo quando a derrota humilha aqueles que estavam com a razão, é necessário ver esta dolorosa prova como querida por Deus, para punir e purificar o povo pelas faltas das quais ele mesmo se deve considerar culpado.

Mas há ainda a destacar, no século XII, as teorias de São Tomás de Aquino (1225-1274) sobre a guerra, autor da *Summa Theologica*, enumerando as condições que tornam legítimo, em consciência, o recurso à força das armas:

- a guerra não deve ser empreendida por simples particulares ou por autoridade secundária (...), mas sempre pela autoridade que exerce no Estado o seu poder supremo;
- a guerra deve ser motivada por uma causa justa, isto é, que se combata o adversário em razão de uma falta proporcionada que ele tenha realmente cometido;
- a guerra deve ser conduzida com recta intenção, isto é, fazendo lealmente esforço para buscar o bem e evitar o mal, em toda a medida possível.

O nascimento da arma de fogo, no final do século XIV, a queda do Império Romano do Oriente em 1453, a dissipação da ordem feudal e a Paz de Vestfália²⁷, estão entre as razões próximas da ordem humanitária que hoje conhecemos. O Direito Internacional conheceu, a partir do século XVI, grandes contributos como os de Francisco Vitória (1483?-1546) (fundador da Escola Espanhola), Domingo de Soto (1494-1560), Balthazar Ayala (1548-1584), Francisco Suarez (1548-1617), Pierino Belli (1502-1575), Jean Bodin (1530-1596), Alberico Gentili (1552-1608), Hugo Grotius (1583-1645), Serafim de Freitas (1576-1640) e Jonh Selden (1584-1684) que, para além da delimitação do Direito Internacional como manifestação da vontade da comunidade das nações, a partir do Direito Natural e do Direito Interno, procuraram subsidiar o *jus cogens* internacional, no sentido de nele reconhecer o seu carácter imperativo e imodificável. De outro modo, no final deste período já se havia construído a noção de que o Direito Internacional costumeiro, isto é, normas que não podiam ser afastadas por tratado, e o *Direito das Gentes* começou a tornar-se num Direito inter-estatal, considerando apenas os Estados-nação como únicos detentores de personalidade jurídica internacional. Neste século (XVI)

²⁷ Compreende os Tratados de Onabruck com a Suécia e de Munster com a França, ambos em 24 de Outubro de 1648.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

era vulgar falar-se de *acordos de boa guerra*, os quais consistiam em convenções que regulavam o tratamento a dar aos prisioneiros e feridos, tendo subjacente o respeito pela vida e a não sujeição à escravidão.

É necessário recordar ainda as ideias da Revolução Francesa de 1789, especialmente naquilo em que esta concebe os Estados como estruturas políticas dos povos e não como um instrumento de exercício do poder dos monarcas, o que indica o recurso à guerra apenas para defesa da soberania, da liberdade e da prosperidade. É nesta atmosfera que, já em 1762, na sua obra o *Contrato Social* (1974, p. 17), Jean Jaques Rousseau se refere a algumas ideias sobre a conduta dos combatentes e o tratamento dos vencidos, tal como já fizemos referência no Capítulo II, aduzindo que, logo que os inimigos deponham as armas, passam a ser simplesmente homens, sobre os quais nenhum direito de vida ou morte subsiste. A semente da Revolução Francesa e as ideias de Rousseau irão permanecer para além dos Tratados de Paris de 1814 e para além do Congresso de Viena de 1815 e do novo Tratado de Paris de 1815 que colocou de pé a Quádrupla Aliança (Austria, Prússia, Rússia e Reino Unido), uma vez que o princípio das nacionalidades e a ideia do Estado nação acabaria por vingar.

Entre a segunda metade do século XVII até ao final do século XIX, pode dizer-se que se assistiu inicialmente ao domínio do jusnaturalismo com a clássica correspondência entre Direito das Gentes e Direito Natural. Todavia, muitos foram os autores (Baptista, E. C., 1997, p. 95: Richard Zouche, Samuel Pufendorf, Samuel Rachel, I. Kant, G. W. Leibniz, E. Vattel, George Friederich Martens, etc.) que discutiram e desenvolveram teorias sobre a estruturação do Direito Internacional, com base na prática dos Estados e dos Tratados, portanto, fundamentando o positivismo jusinternacionalista, numa progressiva relação institucional mais no âmbito do *jus inter gentes* do que do *jus gentium*.

Foi em grande parte neste ambiente que nasceram as normas humanitárias, como forma de limitar o sofrimento humano, ou pelo menos dos feridos, dos prisioneiros de guerra e daqueles que não tomam parte activa na condução das hostilidades. A especialização deste ramo da ciência do Direito Internacional deu os seus primeiros passos, iluminada pelos atributos da soberania e por uma corrente de filantropia que se manteve até à II GG. Só o pós-guerra foi capaz de alterar este estado de coisas, com o surgir dos chamados novos actores, designadamente os individuais. Um desses motores de viragem foi, certamente, a DUDH de 1948, e no campo do *jus cogens* internacional a



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

verdadeira mudança opera-se com a consagração desta figura na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, em 1969.

Após 1969, embora a natureza dos conflitos tivesse sofrido alterações, no domínio do humanitário verificou-se a grande revolução, ofertada pela projecção proporcionada pelos meios de comunicação social e pelo globalismo, que culminou, no final da década de noventa, com o projecto do Estatuto de Roma. Mesmo assim, o confronto clássico, entre exércitos guiados por códigos de conduta e animados pelos ideais da nação parece esbater-se às mãos de um cada vez maior número de confrontos entre facções, grupos ou organizações. O mero acesso ao poder, nas suas diferentes amplitudes, avocou uma considerável propensão para a ausência das regras e tudo acontece, desde o cortar de mãos das crianças da Serra Leoa, à execução sumária dos agentes humanitários ao serviço das diferentes organizações, um pouco por todas as zonas em conflito. Paradoxalmente, apesar de se poder considerar que o humanitário está na ordem do dia, a comunidade internacional luta com hercúleas dificuldades, a avaliar pela perspectiva realista das relações internacionais, para aperfeiçoar os mecanismos humanitários, apesar do ambiente favorável proporcionado pela opinião pública ocidental. Mesmo assim, o caso My Lai Courts-Martial parece transportar-nos para o calor ardente das convicções de uma hipotética ordem anterior à Idade Média.

b) DIPLOMACIA HUMANITÁRIA

*Não tenho medo das palavras dos violentos, mas do silêncio dos honestos.
Martin Luther King*

*Só há missões humanitárias de acordo com o interesse dos Estados.
Ten General Eduardo Garcia Leandro*

Política internacional é constituída pelo somatório das várias modalidades de acção que os Estados identificam como do seu interesse, na sua relação com os outros Estados. Para a concretização prática dessas modalidades de acção identificadas, cada Estado dispõe de um conjunto de instrumentos, sendo um dos mais importantes, a sua diplomacia. Diplomacia, nestes termos, pode ser definida como o processo de representação e negociação através do qual os Estados procuram relacionar-se no campo político (Padelford, N. J. & Lincoln, G. A., p. 314), de acordo com os seus interesses, ou ainda como define o Professor Adriano Moreira: "arte da negociação ou conjunto de técnicas e processos de conduzir as relações entre Estados (...) as armas dos Embaixadores são a oportunidade e a palavra (1997, p. 53 e 56). Pode mesmo definir-se como a arte de convencer sem empregar a força (Couto, A. C., 1988, p. 81), o que não significa, de todo, a



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

ausência desta. A diplomacia é suportada e orienta a totalidade dos meios ao dispor da política, designadamente os económicos, os psicológicos, os militares, etc. O poder de persuasão diplomática resulta de um conjunto de atributos, designadamente da habilidade negocial, das alianças, dos potenciais compromissos de interesses, da combinação da reputação internacional com os factores económicos e militares, etc.. Se, nas suas relações os Estados identificam oposições de vontade relativamente àquilo que definiram ser os seus interesses, então a política e a diplomacia servem-se da estratégia como instrumento do emprego da coacção, seja ela de que natureza for.

Colocado este breve enquadramento, parece fazer todo o sentido falar de política humanitária, na medida em que os Estados seleccionam opções de posicionamento humanitário e tentam fazer vingar as suas teses, pela via da diplomacia. Muito daquilo que efectivamente contém a política humanitária, pode ser observado pelas posições diplomáticas dos plenipotenciários, durante a negociação dos instrumentos convencionais. O cerne desta diplomacia humanitária parece acolher uma posição ecléctica de defesa do indivíduo e de preservação dos atributos da soberania, como instrumentos de blindagem do Estado, tal como hoje o entendemos. Assim sendo, o recurso à diplomacia humanitária aumenta, sempre que a sensibilidade dos Estados os impele a tomar posição sobre questões humanitárias internacionais, uma vez que estas terão, necessariamente, de se cruzar com a conduta do Estado. A diplomacia humanitária tem por vezes aspectos de exercício colectivo no contexto da gestão de crises, verificando-se que, nas relações de força entre actores em conflito, a criação de uma situação de grave desregulação humanitária tem uma especial propensão para se comportar como um «poder funcional», isto é, um factor adicional de poder que é susceptível de projecção de um objectivo político perturbador de um espaço colectivo, que de outra forma se manteria desconhecido. O humanitário presta-se a valências dispare, a partir de ingredientes aparentemente legítimos, tais como o direito à indignação e à revolta, no sentido de atingir as políticas dos Estados potências, através da opinião pública, pelo uso da hipervisibilização legitimadora de uns fenómenos e da invisibilidade de outros. Entre estas valências está o humanitário como via para a recolha de informações, talvez uma das razões da transformação dos agentes humanitários em alvos potênciais.

A mediatização de natureza humanitária é uma das grandes condicionantes da acção diplomática, uma vez que é o vector mais directo para atingir, quer alvos internos (a própria população), quer para levar outros actores a uma determinada conduta internacional. Hoje, os dramas humanitários não encontram respostas internacionais em função da sua dimensão (Angola,



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Etiópia, Eritreia, República Democrática do Congo, Serra Leoa, Sudão, Uganda, etc.), mas em função dos interesses dos outros Estados, sejam estes genuínos ou o resultado de movimentos internos de opinião. A mediação atribui categorias de atrocidades: as aceitáveis²⁸, as inaceitáveis e as catalisadoras, uma espécie de «atrocidade decisiva», capaz de colocar em movimento a máquina diplomática²⁹. A diplomacia é susceptível de se servir do humanitário, sempre que se mostre adequado aos interesses dos actores.

O advento da diplomacia humanitária começou a desenhar-se após 1948, com a DUDH. O crescimento desta consistência humanitária foi ocorrendo, à medida que o número de democracias no planeta aumentava e atingiu a sua forma mais intensa de sempre, na era pós 1990, globalizando todos os conflitos, mesmo aqueles que se haviam escondido por detrás da cortina de ferro durante décadas. Mas este facto não alterou a essência das relações internacionais baseadas no critério do interesse, ainda que este interesse resulte apenas na satisfação da opinião pública doméstica. Este é um facto notório nas relações entre os vários agentes das relações internacionais e que pode perspectivar o futuro da diplomacia humanitária. A única fronteira de solidariedade, que se torna possível de identificar, parece ser a fronteira dos interesses, especialmente aqueles a quem os «extremismos do desespero» podem ameaçar. A filantropia pura tem-se mostrado um argumento pobre, no campo da diplomacia humanitária, uma vez que a própria acção humanitária se apresenta, hoje, munida de todos os clássicos instrumentos diplomáticos, designadamente os financeiros.

Se é verdade que, num primeiro momento, os agentes humanitários «ditos independentes» gozavam de uma presunção generalizada de afastamento dos interesses dos Estados, podendo operar com relativa credibilidade junto das zonas de conflito, não é menos verdade que o uso indevido do humanitário ou, pelo menos, uma relativa perda de independência desses agentes, está a levantar uma nova tendência. Nesta tendência parece salientarse a dificuldade generalizada em desassociar os agentes humanitários dos seus Estados pátria, resultando na única forma, particularmente em conflitos onde as partes têm meios desequilibrados, para atingir alguns objectivos vitais, convertendo os agentes do humanitário nas vítimas mais imediatas.

Mas, a diplomacia humanitária não se faz apenas com Estados, um pouco até ao revés do próprio conceito clássico. Há hoje actores muito bem posicionados para a praticarem, entre os quais salientamos o ICRC e a designada «citizen diplomacy». Relativamente ao ICRC, pode dizer-se que

²⁸ Foi aceitável, por exemplo, a expulsão dos Sérvios da Krajina para o Kosovo, onde foram alvo da ira dos Albaneses.

²⁹ Exemplos: o incidente do mercado de Sarajevo (Bósnia Hercegovina); o massacre do cemitério de Santa Cruz (Timor); o massacre de Racak (Kosovo) - (os dois últimos citados por Noam Chomsky, 2001. p. 59).



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

este Comité usa a diplomacia humanitária para sensibilizar os Estados para os assuntos humanitários, especialmente através de *fora* internacionais como as UN (A 26 de Março de 2002 realizou-se a 58ª sessão anual da Comissão dos DH das NU em Geneva) (através dos seus programas e Agências), a OSCE, a OTAN, a Liga Árabe, a Organização da Conferência Islâmica e a OUA, sem deixar de manter um relacionamento, o mais próximo possível, com todos os governos e organizações nacionais, especialmente aqueles que se encontram envolvidos em conflitos. Este relacionamento é protagonizado pelas suas delegações, junto de cada país, e pela sua delegação, junto das NU. Sem retirar protagonismo à representação do Comité em Nova Iorque, deve destacar-se a acção das delegações regionais pelo seu papel activo, mantendo, através de contactos regulares, quer com instituições governamentais, quer com organizações civis, quer ainda com as organizações nacionais da Cruz Vermelha, uma verdadeira diplomacia regional. No que se relaciona com a «citizen diplomacy», pode afirmar-se tratar-se de uma modalidade de diplomacia que aproveita, a seu favor, a notoriedade de certos indivíduos perante a comunidade internacional.

A diplomacia humanitária visa contribuir para além dos tratados internacionais, com uma postura preventiva através do constante diálogo com os actores mais representativos, de modo a divulgar e promover o próprio DIHCA.

c) O *JUS COGENS* E O DIREITO HUMANITÁRIO E DOS CONFLITOS ARMADOS

(...) most provisions of GC are declaratory of customary law and some, but only some, rise to the level of jus cogens.

Theodor Meron

A expressão *jus cogens* designa o conjunto de normas internacionais costumeiras, que apresentam, como característica essencial, o facto de não poderem ser afastadas por outros actos jurídicos, sob pena destes sofrerem do vício da nulidade, isto é, não produzirem quaisquer efeitos no mundo jurídico. Para além disto, estas normas não tutelam meros interesses internacionais, mas os interesses da Comunidade Internacional no seu conjunto. As normas costumeiras do *jus cogens* impõem obrigações *erga omnes*, - obrigações estas que vinculam cada Estado em relação aos outros e todos os outros igualmente vinculados por estas obrigações.

As primeiras contribuições para as normas do *jus cogens*, no Direito da Guerra, encontram-se na Idade Média, pela mão dos contributos da Igreja Católica, uma vez que esta tentou, por diversas



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

vezes, pôr termo a determinadas práticas entre cristãos, quer limitando o recurso à guerra, quer proibindo o uso de determinados meios, quer proibindo a escravização dos prisioneiros de guerra, quer ainda interditando a violência contra não combatentes. Se é certo que não se podem considerar verdadeiras normas *jus cogens*, pelo menos, nesta fase em que não tínhamos uma verdadeira ordem jurídica internacional, também é certo que foi neste período que se lançaram as sementes que haviam de germinar. Entre 1648 e 1919 pode observar-se uma evolução lenta da consolidação desta figura, com excepção para o estatuto da neutralidade. Numa fase inicial do período, surge, como essencial, a distinção alternativa entre o Direito Internacional da Paz e o Direito Internacional da Guerra. Nos séculos XVII e XVIII, assiste-se à clarificação dos regimes da tutela e troca dos prisioneiros de guerra. No século seguinte, inicia-se a codificação do Direito da Guerra, com o primeiro acto internacional na sequência da Conferência de Genebra de 1864 em que foi assinada a Convenção relativa aos militares feridos no campo de batalha e às ambulâncias, ratificado até 1907 pela esmagadora maioria dos Estados. Por esta altura, assinala-se ainda o nascimento do «Liber Code» e da Convenção de Haia de 1899 portadora da «Cláusula da Martens», tendo tido lugar a Conferência de Genebra de 1906 e de Haia de 1907. Nestes termos, pode, por isso, afirmar-se a existência de normas costumeiras, com destaque para a «Cláusula da Martens», não sendo ainda possível observar o seu carácter pleno de imperatividade. Já no século XX, até ao final da IGG, muitos autores voltaram a defender a existência de um *jus cogens* internacional, com base no Direito Natural. Mas foi, sobretudo, numa corrente inspirada em Soto, que se desenvolveu uma importante doutrina de princípios de Direito Internacional claramente positivistas.

Entre 1919 e 1965, desaparece a distinção alternativa entre o Direito Internacional da Paz e o Direito Internacional da Guerra, alterando-se a designação para Direito Humanitário e dos Conflitos Armados, chegando, até hoje, como um Direito exclusivamente da paz. Neste âmbito do Direito da Guerra, verifica-se alguma evolução no estatuto do prisioneiro de guerra por força das duas CG de 1929 e na protecção de civis, através da IV Convenção de 1949. Observa-se uma significativa evolução na interdição do recurso à guerra, designadamente através do texto do Tratado de Versalhes de 1919, do Pacto da Sociedade das Nações de 1919, do Protocolo para a resolução pacífica dos conflitos internacionais aprovado pela Assembleia da Sociedade das Nações em 1924, dos Acordos de Locarno sobre garantia mútua e arbitragem de 1925, do Acto geral de arbitragem aprovado pela Assembleia da Sociedade das Nações em 1928, do Pacto de renúncia geral à guerra (Briand-Kellog) de 1928, da CNU de 1946 (Tradução oficial portuguesa – DR, I Série A, n.º 117, de 22



de Maio de 1991, p. 2771ss) e da jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça, a partir de 1949. Esta proibição adquire um verdadeiro carácter de *jus cogens*. Também no campo do DIHCA se revela o carácter imperativo do *jus cogens* internacional, especialmente naquilo que respeita às normas estritamente humanitárias das quatro CG. A partir de 1919, apesar de uma relevante minoria de juristas contestar a existência de um *jus cogens* internacional, ainda na primeira metade do século XX, a grande maioria pronunciou-se em sentido contrário. A existência de um *jus cogens* internacional acabou por ser sustentada por diversos especialistas na segunda metade do século XX (Baptista, E. C., 1997, p. 188 a 192), acabando por ver a sua consagração no artigo n.º 53, comum às Convenções de Viena sobre Direito dos Tratados (1969) e sobre Direito dos Tratados entre Estados e OI ou entre OI (1986). A jurisprudência de tribunais internacionais (Baptista, E. C., 1997, p. 192 a 195: sentenças do TIJ, Casos «Wimbledon», regime aduaneiro «Alemanha-Austria» e «Tinoco») e nacionais (Baptista, E. C., 1997, p. 195 a 197: Alemanha, Holanda, Polónia, e Japão) tem feito referências ao *jus cogens*.

Duas notas finais. Por um lado, entre nós, o Professor Jorge Miranda considera dever integrar-se no quadro de princípios do *jus cogens* e no capítulo dos atinentes à pessoa humana, o princípio da protecção das vítimas de guerras e conflitos (1995, p. 153). Por outro lado, parece começar a aceitar-se que o princípio do *non refoulement*, no âmbito do Direito dos Refugiados, e os quatro tipos de crime que constituem a jurisdição do TPI, sejam normas do *jus cogens*: genocídio, agressão, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

d) DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

Compreender a validade relativa das nossas convicções e mesmo assim lutarmos por elas inabalavelmente é o que distingue o homem civilizado do bárbaro
Joseph A. Schumpeter

O Direito Internacional tem sido identificado, por vezes, como um fluido viscoso que envolve as relações internacionais e evita o caos latente das relações de poder e de interdependência. Se de facto assim considerarmos, teremos de ter em vista que, nesse processo de envolvência, o Direito Internacional tem de ser capaz de se adaptar em permanência às mutações constantes da natureza e dos movimentos dos actores internacionais, designadamente aquelas que resultam da política internacional e da diplomacia. De entre os inúmeros movimentos interactivos dos diferentes intervenientes, há dois que parecem estar a condicionar todos os outros: as questões relativas ao



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

ambiente e os DH. Iremos deter-nos nas segundas. Ao invés da Lei doméstica, em que se verifica uma verdadeira outorga do povo através do movimento constituinte na produção da constituição, no Direito Internacional, é a vontade e a prática dos Estados que impulsiona e condiciona a sua existência. Deste modo, pode compreender-se que o Direito Internacional tenha estabelecido, numa fase inicial, apenas direitos e deveres entre Estados iguais. Todavia, numa fase sub-sequente, a natureza e os movimentos dos actores internacionais estenderam este acervo de direitos e deveres, entre Estados iguais, a outras entidades não estaduais. Mais recentemente, especialmente com a acção dos Tribunais Internacionais Penais para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda, fez-se notar a importância do indivíduo como sujeito de Direito Internacional.

Na verdade, a marca genética deixada pelos pais do Direito Internacional Público (os Estados) focalizou-o, numa primeira fase, para as actividades tipicamente inter-estatais, como o uso do mar, as telecomunicações, os voos comerciais, as operações bancárias, entre outros. Hoje, os problemas das nacionalidades, da extradição, do uso da força, dos DH, do ambiente e das ameaças à segurança parecem aproximar o Direito Internacional do individual e afastá-lo da soberania. O instrumento mais significativo, em torno do qual hoje se movimentam estas ideias que trazem à tona o indivíduo na controlada tempestade das relações internacionais, parece ser a DUDH. Todavia, é essa mesma Declaração que constitui o maior desafio à plenitude de um verdadeiro Direito Internacional que sirva apenas o desiderato da justiça, nada mais.

O Direito Internacional Público parece ser um «direito fraco», não pela falta de qualidade das suas normas, mas pelas dificuldades em se apresentar como um «Direito» capaz de se impor coercivamente. Dado que o Direito Internacional Público regula, em regra, a conduta entre iguais, torna-se difícil construir um sistema formal, capaz de impor um padrão de coercibilidade, uma vez que a igualdade jurídica dos Estados e a sua capacidade de utilizar diversas ferramentas, entre as quais as diplomáticas, as económicas, as militares, etc., levanta problemas cujas soluções tardam em ser equacionadas. Recorde-se que a base do sistema jurídico internacional é a voluntariedade da aceitação e não a imposição das respectivas normas.

No Direito Interno, a estrutura da norma jurídica (previsão, estatuição e sanção) e a organização judiciária permitem associar uma sanção a cada uma das violações legais, excepto nos casos de exclusão de responsabilidade. No Direito Internacional, isso pode não ser verdade, especialmente por causas próximas ao problema da jurisdição. Todavia, melhor que medir a capacidade de impor a «Lei» internacional para se averiguar da sua qualidade, é medir a propensão



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

ambiente e os DH. Iremos deter-nos nas segundas. Ao invés da Lei doméstica, em que se verifica uma verdadeira outorga do povo através do movimento constituinte na produção da constituição, no Direito Internacional, é a vontade e a prática dos Estados que impulsiona e condiciona a sua existência. Deste modo, pode compreender-se que o Direito Internacional tenha estabelecido, numa fase inicial, apenas direitos e deveres entre Estados iguais. Todavia, numa fase sub-sequente, a natureza e os movimentos dos actores internacionais estenderam este acervo de direitos e deveres, entre Estados iguais, a outras entidades não estaduais. Mais recentemente, especialmente com a acção dos Tribunais Internacionais Penais para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda, fez-se notar a importância do indivíduo como sujeito de Direito Internacional.

Na verdade, a marca genética deixada pelos pais do Direito Internacional Público (os Estados) focalizou-o, numa primeira fase, para as actividades tipicamente inter-estatais, como o uso do mar, as telecomunicações, os voos comerciais, as operações bancárias, entre outros. Hoje, os problemas das nacionalidades, da extradição, do uso da força, dos DH, do ambiente e das ameaças à segurança parecem aproximar o Direito Internacional do individual e afastá-lo da soberania. O instrumento mais significativo, em torno do qual hoje se movimentam estas ideias que trazem à tona o indivíduo na controlada tempestade das relações internacionais, parece ser a DUDH. Todavia, é essa mesma Declaração que constitui o maior desafio à plenitude de um verdadeiro Direito Internacional que sirva apenas o desiderato da justiça, nada mais.

O Direito Internacional Público parece ser um «direito fraco», não pela falta de qualidade das suas normas, mas pelas dificuldades em se apresentar como um «Direito» capaz de se impor coercivamente. Dado que o Direito Internacional Público regula, em regra, a conduta entre iguais, torna-se difícil construir um sistema formal, capaz de impor um padrão de coercibilidade, uma vez que a igualdade jurídica dos Estados e a sua capacidade de utilizar diversas ferramentas, entre as quais as diplomáticas, as económicas, as militares, etc., levanta problemas cujas soluções tardam em ser equacionadas. Recorde-se que a base do sistema jurídico internacional é a voluntariedade da aceitação e não a imposição das respectivas normas.

No Direito Interno, a estrutura da norma jurídica (previsão, estatuição e sanção) e a organização judiciária permitem associar uma sanção a cada uma das violações legais, excepto nos casos de exclusão de responsabilidade. No Direito Internacional, isso pode não ser verdade, especialmente por causas próximas ao problema da jurisdição. Todavia, melhor que medir a capacidade de impor a «Lei» internacional para se averiguar da sua qualidade, é medir a propensão



que essa mesma lei apresenta para ser aceite e seguida. O facto de não existir uma força «política» capaz de impor a «Lei» internacional, nem uma instância judiciária para a aplicar, não significa que o Direito Internacional seja um ente sem tutela. Na verdade, o Direito Internacional funciona, porque é baseado no auto-interesse comum, na necessidade de interdependência, uma vez que as relações entre os Estados requerem estabilidade e ordem. Mas funciona, também, pela força psicológica que apresenta, uma vez que um Estado que na sua conduta internacional, opte por violar uma norma, assume automaticamente, ónus de ultrapassar uma barreira política e diplomática real. Os custos políticos de uma conduta, não conforme às regras internacionais, são susceptíveis de proporcionar perda de influência, de credibilidade e incerteza comercial. Mas o Direito Internacional Público funciona, também, porque há quem o aplique automaticamente, sem qualquer necessidade de coacção, pois espera idêntico comportamento dos outros Estados. O Direito Internacional Público apresenta ainda uma natureza flexível, isto é, raramente deixa os diplomatas e os políticos apenas com uma modalidade de acção, facto que representa uma grande vantagem. Nestes termos, as sanções são apenas mais um motivo, não são o verdadeiro motivo que fazem, do Direito Internacional Público, um verdadeiro direito.

Mas o Direito Internacional Público apresenta também consideráveis fraquezas que, para serem ultrapassadas, dependem da vontade política dos Estados soberanos e das NU. Uma delas é a falta de instituições, cujo reflexo mais visível é a morosidade na resolução dos conflitos. De facto, a falta (aparente) de um corpo legislativo formal, de um tribunal e de uma unidade de polícia, constituem uma dificuldade adicional assinalável. Um outro problema é que as dificuldades para impor as normas internacionais aumentam a tentação da violação, principalmente se os Estados consideram estar em jogo os seus interesses vitais. Há ainda um outro aspecto a considerar. Na verdade, se a validade de qualquer sistema se mede pelo grau de obediência voluntária, também não é menos verdade que a violação de certas regras consideradas vitais, pode destruir todo o sistema de normas. Entre essas regras fundamentais, está a proibição do uso da força. Mesmo considerando que a imposição física de uma regra é um facto excepcional, este parece ser um dos aspectos mais débeis do Direito Internacional Público, uma vez que os custos para controlar o uso da violência são excepcionalmente elevados.

Como já fizemos referência, a pedra angular do Direito Internacional Público é o *consentimento* dos Estados. A expressão formal desse consentimento são o costume internacional e os tratados internacionais, que representam auto-restrições voluntárias, tendo por base a regra *pacta*



sunt servanda. Neste sentido vai o princípio *ubi societas, ibi jus*, indicando a necessidade prática como um dos argumentos maiores para a sua construção, uma vez que cada Estado está interessado em defender os seus interesses e os dos seus nacionais. Ora, os Estados já perceberam que essa defesa também se faz no plano da cooperação e do compromisso.

A evolução do Direito Internacional Público passa, necessariamente, pela actualização da ONU no sentido de facilitar as relações entre Estados, designadamente naquilo que se relaciona com o controle mútuo. A Carta deverá ser capaz de incluir, entre outros mecanismos, além das regras fundamentais, regras específicas para diferentes continentes. A criação do TPI constituirá um importante estímulo a essa revisão. Ainda, num contexto de evolução, nota-se um envelhecimento dos principais diplomas, como por exemplo daqueles que referem o importantíssimo assunto das fontes³⁰ do Direito Internacional Público: o Estatuto do TIJ e a Convenção dos Tratados, (38º do Estatuto, 26º e 53º da Convenção) pois parecem ficar de fora as resoluções das OI.

Ainda na esteira da evolução da Carta, um dos problemas a ultrapassar é a relação entre o Direito Internacional Público e o Direito Interno de cada um dos Estados. As teses clássicas de Kelsen (Dixon, M., 2000, p. 83 e ainda Dinj & Dailler & Pellet, 1999, p. 85) personizaram um *monismo*, no sentido da superioridade do Direito Internacional Público em caso de conflito, indicando o Direito Natural como referência primeira do Direito Internacional. A tese da superioridade foi ainda defendida por Lauter Pacht (Dixon, M., 2000, p. 84) com o argumento de que esta se fica a dever a uma melhor protecção dos direitos fundamentais do indivíduo.

Todavia, a prática internacional encaminha-se hoje para um certo *dualismo* que encontra um grande defensor em Triepel (Dixon, M., 2000, p. 84 e ainda Dinj & Dailler & Pellet, 1999, p. 85), no sentido de serem dois sistemas que operam em simultâneo, tendo por objecto os mesmos direitos e obrigações, partilhando uma absoluta necessidade de articulação permanente. Nessa articulação, o direito doméstico deve densificar aos conteúdos das normas internacionais, uma vez que os tribunais internacionais podem aplicar o Direito Interno ao caso concreto. Um outro atributo desta tese dualista é o artigo 27º da Convenção dos Tratados, prescrevendo a impossibilidade de um Estado invocar o seu Direito Interno, para violar um tratado internacional. O princípio da complementariedade invocado pelo Estatuto de Roma veio, em parte, contribuir para a resolução definitiva deste problema.

³⁰ No presente podem identificar-se três tipos de fontes do DIP: as escritas (convenções internacionais – tratados e actos jurídicos unilaterais – decisões das organizações internacionais); as não escritas (o costume – local, regional, bilateral ou geral e os princípios gerais de direito) e ainda as fontes auxiliares (equidade, jurisprudência internacional e a doutrina).



Mas a evolução das normas internacionais apresenta uma particular tendência para a responsabilização dos actores individuais, como são os casos dos crimes de guerra (actos contrários à lei da guerra), dos crimes contra a paz (condução ilegal da guerra) e os crimes contra a humanidade (actos contra o *todo* da humanidade: o genocídio). Mas essa responsabilização deve ser tanto mais efectiva quanto mais graves forem as ofensas, especialmente se atentatórias da ordem internacional. Coloca-se, então, o problema da jurisdição universal, isto é, a capacidade que qualquer Estado tem de responsabilizar os agentes individuais (...) (Dixon, M., 2000, p. 139). Esta ideia deve abastar algum fundamentalismo no sentido de afirmar que a soberania dos Estado foi completamente esmagada. De facto, a realidade das relações internacionais mostra o oposto. O indivíduo assumiu um papel diferente no contexto internacional e o Estado procurou «abrigo» em espaços de poder, abdicando do conceito tradicional de soberania. Mas a soberania dita ainda as regras do jogo internacional. Disso é exemplo a criação de um tribunal penal internacional, uma vez que a sua jurisdição é complementar, isto é, necessita do consentimento dos Estados. É precisamente este o resultado de não ter sido criado pela AG, mas por um conjunto de Estados, de forma convencional.

e) **DO DIREITO HUMANITÁRIO E DOS CONFLITOS ARMADOS**

*As leis calam-se no fervor das batalhas*³¹.
Cícero (106 a 43aC)

O século XIX proporcionou, especialmente à Europa, um notável desenvolvimento dos meios de comunicação à distância e dos transportes, a par de alguma prosperidade económica. O plano jurídico internacional caracterizou-se pela primazia do positivismo e pelo descrédito do Direito Natural (Batista, E. C., 1997, p. 104), embora muito autores³² preferissem evocar a doutrina jusnaturalista, tal como a moral, para sustentar as discussões sobre a validade dos tratados. Foi nesta conjuntura que, em meados do século XIX, teve lugar um acontecimento que iria levar à criação de um corpo de normas escritas relativas à protecção das vítimas da guerra, as quais constituiram um contributo efectivo para o desenvolvimento do Direito Humanitário, como ramo do Direito Internacional.

Em 24 de Junho de 1859, o suiço Henry Dunant (1828-1910), um homem de negócios de 30 anos, chegou a Solferino (no Norte de Itália) com vista a obter ajuda de Napoleão III para uns

³¹ Tradução do autor a partir do inglês: laws are silent amidst the clash of arms – recolhido em www.icrc.org/ihrceng.nsf

³² De Felice, L. B. Hautefeuille, Andres Bello, G. Camazza Aman, A. G. Heffter, António Gama Lobo, Ludovico Casanova, Gerog Jellinek, Robert Philimore, Leopold Von Neumman, Carlos Testa, Franz Von Holtzendorf, J.A. Moreira de Almeida.



investimentos que efectuara em Argel, quando foi confrontado com uma chocante realidade que mudaria a sua vida: a visão de 40.000 mortos e feridos, deixados no local onde os franceses haviam derrotado os austriacos. Dunant ficou horrorizado com a falta de serviços médicos adequados que assegurassem o tratamento das vítimas e improvisou um apoio aos feridos da batalha. De regresso a Genebra, reduziu a escrito a sua dolorosa experiência, num livro que acabou por ser editado em 1862 – *Uma recordação de Solferino* – que se tornou um sucesso imediato. Nesta obra Henry Dunant fazia três apêlos:

- criação de um sinal protector dos agentes de socorro às vítimas;
- criação de sociedades em tempo de paz para ajuda a todos os feridos sem distinção da nacionalidade, dotadas de voluntários bem treinados;
- adopção de uma convenção sobre a protecção dos soldados feridos e do pessoal médico no campo de batalha.

Dunant enviou o seu livro a várias pessoas influentes em toda a Europa, alertando para a terrível desumanidade que havia testemunhado e para a necessidade de reduzir o sofrimento dos soldados no campo de batalha. Dunant aproximou deste modo uma realidade terrível mas, até então, longínqua, ao quotidiano dos cidadãos. Gustav Moynier, um contemporâneo de Dunant, a quem este enviara o seu livro, apresentou em 9 de Fevereiro de 1863 as ideias e propostas de Henry Dunant perante a Geneve Society for Public Welfare da qual era presidente. Foi então criada uma comissão com cinco³³ membros para o estudo do trabalho de Dunant. Esta comissão convocaria uma conferência internacional, em Genebra, de onde saíram as ideias base que dariam origem à CG³⁴ e a um sistema de sociedades nacionais que viria a designar-se por Sociedades da Cruz Vermelha. Na conferência diplomática de 8 de Agosto de 1864, em que participaram 24 delegados de 16 países, foram acordados os termos da 1ª CG, tendo ficado também estabelecido o símbolo do movimento humanitário. Na sequência destes acontecimentos, as quatro CG de 1949 foram universalmente ratificadas, os PA I e II de 1977 foram ratificados por 159 e 135 Estados respectivamente (Dados de Julho 2002). Para além de Henry Dunant, urge recordar também Florence Nightingale (1820-1910) como a pioneira do primeiro movimento da Cruz Vermelha, credora de admiração e reconhecimento eternos, face aos esforços heroicos para o alívio do sofrimento humano (Pinto, M, 2002, p. 23). Este movimento viria em 1997, através do Acordo de Servilha, adoptado por consenso pelos seus

³³ Gustava Moynier, Guilherme-Henri Dufour, Louis Apia, Théodor Maunoir e Henry Dunant.

³⁴ A 26 de Outubro de 1863 foi adoptado o emblema distintivo: uma cruz vermelha sob um fundo branco.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

delegados, a ser aperfeiçoado de modo a definir as responsabilidades das suas componentes: o ICRC, as sociedades nacionais da Cruz Vermelha e do crescente vermelho. Todavia é ao ICRC a «alma» do movimento, uma vez que para além do seu «papel» no caso de conflitos armados, é este comité que incumbe a responsabilidade de verificar se as futuras sociedades da Cruz Vermelha obdecem aos requisitos impostos ao movimento, através do reconhecimento oficial.

O Direito Humanitário tem-se revelado, apesar das evoluções que temos vindo a dar conta, um ramo do Direito Internacional maioritariamente reactivo onde, em regra, os impulsos foram determinados por conflitos de grande intensidade ou, como vem referindo o Ten General Garcia Leandro a propósito da sua teoria das fronteiras, guerras generalizadas³⁵, uma vez que são estas que mudam o sistemas das relações internacionais. Atente-se no seguinte quadro:

³⁵ Guerra dos 30 anos – 1648 Paz de Vestfália, 1792-1815 Campanhas Napoleónicas, IGG, IIGG e Guerra fria. As guerras limitadas apenas reorganizam o sistema em vigor.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

<i>Data</i>	<i>Conflito</i>	<i>Novos instrumentos</i>	
1815	Campanha da Rússia de Napoleão	1815	Regulamento da neutralidade perpétua Suíça
		1831	Regulamento da neutralidade perpétua Belga
1856	Guerra da Crimeia	1856	Regulamento do Direito da Guerra Marítima
1861/65	Guerra civil americana	1863	Liber Code
1859	Guerra Franco-Austriaca (Solferino)	1864	1ª Convenção de Genebra (Feridos e enfermos das forças armadas em campanha)
1866	Guerra austro-húngara	1899	Convenções de Haia : (II) Leis e costumes da guerra terrestre (III) Adaptação para a guerra marítima da 1ª Convenção
1904/05	Russo-Japonês	1906	Revisão da Convenção de Genebra
		1907	IV ³⁶ (POW e Civis) e X (guerra marítima) Conv Haia
1914/18	I Guerra Mundial	1925	Protocolo sobre a proibição de uso de gases
		1928	Estatutos do ICRC revistos em 1952 e 1986
		1929	2ª Revisão CG ou Revisão CG de 1906
1939/45	II Guerra Mundial	1947	AG reconheceu os princípios da Carta de Nuremberga e reconheceu que os crimes contra a humanidade não são apenas praticáveis em tempo de guerra
		1948	Convenção para a prevenção do crime de genocídio
		1949	4 CG: rvs da Conv de 1929-ICG; rvs X Conv Haia-ICG; rvs da IV Conv Haia(POW)-IIICG; rvs da IV Conv Haia(protecção de civis)+ Draft de Tóquio de 1934-IVCG;
		1954	Convenções sobre bens culturais
		1951	Convenção sobre o estatuto dos refugiados
1970/80	Guerra da Coreia	1976	Convenção sobre proibição do uso militar de técnicas de modificação ambiental
	Guerra do Vietname	1977	Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra PA II –desenvolve o artigo 3º comum (conflitos internos)
	Mov Libertação Nacional	1980	Convenções sobre armas convencionais
1980/90	Conflitos internos	1997	Convenção sobre minas anti-pessoal
1990/91	Guerra do Golfo	1993	Convenção sobre armas químicas + Reavaliada a questão do consentimento para a repatriação dos POW
1992/95	Guerras da Jugoslávia e Ruanda	1994/3	Criação dos Tribunais Ad Hoc + Sensibilização da opinião pública + Necessidade de aperfeiçoamento das normas relativas aos conflitos internos + aproximação aos DH
		1995	Protocolo de Viena sobre interdição do uso de armas laser capazes de provocar a cegueira.
		2002	60 ratificações do Estatuto de Roma do TPI ³⁷ + SCR 1422 – moratória de 1 ano do estatuto para o pessoal dos EUA em PSO
2001/02	Ataque ao WTC Conflito do Afeganistão		

³⁶ No preâmbulo surgiu a Cláusula de Martens.

³⁷ Entre Nuremberga e o Estatuto de Roma, a lista dos tipos relativos ao crime de genocídio, tinham por base o *Allied Control Council Law nr 10*, que indicava que incluía os crimes da Carta de Nuremberga e ainda o assassinato, o extermínio, a escravidão, a deportação, a tortura, a violação e outros actos desumanos.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Raras vezes a comunidade internacional tem agido de forma antecipatória. Excepção feita ao Protocolo de Viena, sobre interdição do uso de armas laser capazes de provocar a cegueira, de 1995. Todos os outros casos são o resultado de uma reacção a um conflito violento, na medida em que este conflito reflectiu o uso de novas tecnologias ou novos métodos de conduzir as hostilidades, ou ainda tocou a sensibilidade internacional. Um exemplo do que se acaba de afirmar, foi o projecto de Tóquio de 1934 sobre protecção de civis, que nunca passou do projecto, com as consequências que a IIGG demonstrou.

O DIHCA ocupa um lugar especial no contexto do Direito Internacional que, ao contrário da prática clássica, não regula apenas as relações entre Estados, mas tende para a protecção dos direitos dos indivíduos. A DUDH mudou toda uma lógica onde cada um dos Estados nacionais advogava a propriedade sobre seres humanos. Hoje, em boa verdade, nenhum Estado pode ser proprietário do sofrimento que provoca. Quer queiramos quer não, a guerra é o resultado de um dos mais vincados instintos do Homem e, durante muito tempo, constituiu uma das formas mais importantes de relacionamento entre os povos... em 3400 anos, o mundo conheceu apenas 250 anos de paz (Pictet, J., 1966, p. 79). O que é mais impressionante é que, se numa primeira fase dos conflitos armados, a relação de vítimas era de vinte combatentes para um civil, hoje, num ambiente de guerra convencional, essa relação é a seguinte: em cada 10 vítimas fatais, 9 são civis e 3 são crianças (Dr. Fernando Nobre, entrevista com o autor). Talvez devido a este facto, importa afirmar que as Convenções de Genebra de 1949, ao reconhecerem o direito de assistência humanitária às vítimas dos conflitos armados (Capítulo IV), protagonizaram o primeiro ataque sério à clássica couraça da soberania, uma vez que fizeram sair as questões humanitárias do domínio reservado da sua competência. Uma referência, ainda, neste âmbito para a IV CG, especialmente dedicada à protecção dos civis. A outra face do mesmo ataque fortíssimo à soberania dos Estados foi a ilegalização genérica da guerra, inicialmente através do Pacto da Sociedade das Nações em 1919, num segundo momento com o Pacto Briand-Kellogg de 1928 e definitivamente com a CNU, designadamente através da sua norma do artigo 2º/4. Pode, portanto, afirmar-se que o *jus ad bellum* e o *jus in bello* constituem o cerne do problema do Direito Humanitário³⁸.

³⁸ O Direito da Guerra e da Paz, cuja sistematização foi feita originalmente por Hugo Grócio na sua obra do início do século XVII (*De Jure Belli ac Pacis*-1625), passou, desde então, a bipartir-se em direito preventivo da guerra (*jus ad bellum*) e direito do estado de guerra (*jus in bello*). A separação do *jus in bello* do *jus ad bellum* teve a grande virtude de gorar as discussões sobre o carácter do conflito, sob o ponto de vista da sua justeza ou agressividade, de modo a possibilitar o tratamento adequado dos combatentes e possibilitar, mais tarde, o procedimento relativo aos crimes de guerra.



Mas o grande desafio parece ser uma certa «incompatibilidade» entre o Direito, isto é, a existência de uma certa ordem (regras) e a guerra como facto violento de natureza total, isto é, um acontecimento extremo cuja regra foi, pelo menos numa fase inicial, a ausência de regras. A convicção clara da distinção entre o combatente e o *gangster* ajuda a entender este fenómeno violento que é a guerra. É, por certo, o uso em última instância da força, mas não de uma força sem limites. É precisamente no entendimento de que, para além da violência, existe um corpo de direitos e deveres, que coloca o Direito da Guerra no seu devido lugar. Há, de facto, a necessidade que cada combatente mantenha no seu espírito uma reserva de humanidade, que deve ser respeitada em todas as circunstâncias. Nesta matéria a grande barreira não parece ser apenas o desconhecimento das regras, mas um certo cepticismo que se espalhou até aos nossos dias. O argumento sempre utilizado, onde se defende a ideia de que este direito é uma contradição em si próprio - se a guerra constitui em si mesma um ilícito e, mais do que isso, um crime internacional, não faz sentido regular juridicamente as operações bélicas porque o direito não pode organizar a prática de um crime. Tal argumento, impressionante, à primeira vista, pelo seu aparente conteúdo lógico, não é contudo aceitável, por duas ordens de razões. A primeira resulta do alcance teleológico das normas do *jus in bello*, uma vez que estas não visam a organização jurídica do emprego da violência, mas a protecção do individuo, durante o emprego dessa mesma violência, e esse objecto não só é lícito, como constitui um valor fundamental. Em segundo lugar, nem todas as formas de emprego da violência são ilícitas, como aliás já tivemos oportunidade de referir. Nestes termos, o *jus in bello* deve ser aplicado a todos os tipos de conflitos abrangidos pelas suas normas, mesmo que do ponto de vista do *jus ad bellum* estes sejam ilegais. Se a guerra, no estado presente do Direito Internacional, constitui em si mesma um crime, nada impede que se reconheça a prática, por qualquer das partes beligerantes, de outros ilícitos durante o desenrolar do conflito.

Mas mesmo esta reserva de humanidade tem sido atacada por alguns, sob pretexto de prolongar as hostilidades e com isso aumentar o número de vítimas. Mas Clausewitz parecia determinado quando escreveu, em 1832 no seu manual «Da Guerra», que “o *autodominio* é o *contrabalanço das paixões excitadas*” (1983, p. 71). A reserva de humanidade a que nos referimos afasta-se desta ideia e sublinha a absoluta necessidade de evitar a violência pela violência, o dolo da vingança e uma tendência quase natural dos beligerantes de criar uma espécie de horda ao serviço do horrível. A gratuidade e o vício da barbárie não devem tomar a razão dos individuos, mesmo nas mais difíceis circunstâncias. A inevitabilidade da guerra conduziu à necessidade da existência de um



Direito da Guerra, mais tarde DIHCA e este pressupõe um certo grau de respeito pelo adversário, como modo de obter também um certo grau de respeito do adversário.

O DIHCA tem como fontes principais o costume internacional (as práticas aceites pelos Estados de modo reiterado, constante e uniforme e com base na convicção da obrigatoriedade), a sua natureza convencional (Convenções e Tratados Internacionais), os princípios gerais de Direito Internacional e a jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça e dos *Tribunais Ad Hoc*. Trata-se de um acervo que se aplica do mesmo modo a todos os beligerantes, independentemente de quem iniciou as hostilidades, tendo apenas um regime especial para os conflitos não internacionais tal como se referem os artigos 3º de todas as GC de 1949 e, especificamente, o PA II de 1977. Esta referência específica justifica-se, pelo que esta regra tem representado do ponto de vista político-diplomático, perspectiva, aliás, onde se têm colocado as maiores dificuldades não só no campo normativo, como também na realidade prática. Na verdade, esta norma tem funcionado como uma válvula de segurança para aliviar a pressão política, por forma a que a aplicabilidade da Lei internacional humanitária não fique decorrente do reconhecimento político da qualidade do adversário (internacional), servindo este reconhecimento de esQUIVA furtiva ao essencial dos princípios humanitários. Mas, apresenta ainda uma outra vantagem, consequência, por acréscimo, da fórmula encontrada. De facto, permite o reconhecimento político de existência de um conflito (não internacional) intra-fronteiriço e ainda da existência de uma «outra entidade» sobre quem incidem, também, os mesmos princípios de humanidade.

O Direito da Guerra consiste fundamentalmente numa série de proibições, funcionando sob o princípio, implícito, de que aquilo que não é interdito é permitido. A guerra transforma deste modo um conjunto de condutas típicas e puníveis pela lei criminal em tempo de paz, em comportamentos legítimos e até, em certo casos, dignos de recompensa. Todavia, a operacionalização do Direito Internacional Humanitário apresenta algumas dificuldades quando comparado com a investigação penal doméstica em tempo de paz. A inexistência de um ministério público, titular da acção penal, faz com que este papel seja substituído, em parte, por uma avaliação permanente dos factos pelas opiniões públicas internacionais. Nestes termos, logo que o facto se torne público e notório, a aprovação da conduta é feita através do silêncio das massas. Mesmo assim, os Estados são obrigados a «educar» as suas forças armadas para a observação rigorosa do Direito Humanitário e dos Conflitos Armados, devendo ser capazes de aplicar legislação doméstica em primeira instância para sancionar os prevaricadores. Logo que o Tribunal Penal Internacional entre em pleno



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

funcionamento, certos catálogos de crimes (aqueles mais censuráveis aos olhos da comunidade internacional) passarão a ser objecto de uma jurisdição complementar. Entre esses crimes figuram o crime de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e o crime de agressão.

Os exércitos modernos devem ser os primeiros agentes das regras aplicáveis aos conflitos armados, facto que responsabiliza particularmente os comandantes das unidades, especialmente a partir dos escalões companhia e batalhão. As infracções às leis da guerra devem constituir infracções ao Direito Interno, por forma a facilitar a aplicação doméstica da lei penal internacional. Esta perspectiva humanizada da guerra pode parecer algo ingénua e própria dos meios teóricos ou académicos. Contudo, os mais experientes líderes militares sabem que os actos ilegais dão ao adversário uma nova e redobrada vontade de combater. As leis da guerra são uma espécie de associação em permanente, (mas aparente) incompatibilidade entre o princípio da humanidade e a conduta violenta das operações. Na verdade, a guerra pode ser conduzida com um mínimo de racionalidade, de modo a evitar o caos. O soldado profissional moderno tem de ser treinado para agir com a razão, num ambiente de irracionalidade. Aos comandantes dos exércitos modernos não se pede que implementem regras impossíveis, mas simplesmente que usem o bom senso para pesar os factores humanitários no decurso das operações. Há, inequivocamente, um interesse prático e natural no respeito pelas regras humanitárias.

O DIHCA goza de uma particularidade especial relativamente ao regime geral do não cumprimento face ao incumprimento da contraparte. De facto, a regra da reciprocidade aplica-se, mas o n.º 5 do artigo 60º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados excepciona esta regra geral interdizendo o funcionamento da reciprocidade às disposições relativas à protecção da vida humana. Na prática, nenhum Estado pode justificar a violação de uma norma de Direito Humanitário, alegando violação prévia por outro Estado. Podemos verificar, com relativa facilidade, que à medida que a Comunidade Internacional vai «aperfeiçoando» as suas convenções, verificam-se três tendências perigosas do ponto de vista da aplicabilidade prática durante a condução das hostilidades. Por um lado, os textos tendem a tornar-se longos e pouco claros em resultados das concessões feitas em sede de negociações «políticas» para alcançar os desejados acordos finais. Estes factos promovem a existência de mais textos interpretativos, geralmente de aplicação doméstica, com vista à sua execução prática. A primeira consequência é tornarem-se incompreensíveis à luz da «mentalidade militar». Vejamos, por exemplo, o n.º 1 do artigo n.º 49 do PA I às CG: para um soldado treinado «defender» significa precisamente uma coisa e «atacar» especificamente outra. Ou ainda



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

outro exemplo, proponha-se a um militar a interpretação do conceito de refugiado à luz da Convenção de 1951 (ver art 49º - definition of attacks and scope of application). Em segundo lugar, existe um outro aspecto que deve ser referenciado e que em termos práticos se reveste da maior importância. De facto, certas regras não devem ser entendidas como se se dirigissem individualmente a cada combatente, uma vez que, se assim fosse, destruiriam a credibilidade das próprias regras (ver artigos 57º - precautions in attack e 58º - precautions against the effects of attacks). As regras a que se referem os artigos anteriores pretendem ilustrar aquilo que se mostra inconcebível para uma unidade escalão Batalhão, no sentido de decidir numa base «caso por caso» durante a condução de um ataque, envolvendo 30 ou 40 comandantes de escalões subordinados. O mesmo modelo mostra-se aceitável para unidades escalão Brigada independente ou equivalente. A experiência mostra que demasiados obstáculos legais trazem muitas dificuldades práticas, resultando directamente no facto dos comandantes militares passarem a reconhecer a «necessidade militar» em tudo o que fazem, esvaziando o conteúdo útil do conceito. Nota-se a necessidade de uma linguagem positiva, clara, objectiva e directa, mais de acordo com uma «mentalidade militar» e menos ao jeito jurídico-político.

Em terceiro e último o problema das *reservas* apostadas pelos Estados de forma a salvaguardar as legislações internas de cada um (Pires, 1997, p. 92). Não deixa de ser curiosa a *reserva* feita por Portugal ao artigo 60º da Convenção sobre POW, segundo a qual o governo português pagaria apenas metade do salário devido aos militares portugueses, de igual patente, em serviço na zona de combate.

Nesta matéria, a responsabilidade individual tem vindo a crescer, especialmente naquilo que concerne à responsabilidade do comandante e dos subordinados. O grande desafio que se coloca aos contingentes armados modernos é a sua capacidade de agir como um corpo coeso, disciplinado, imediatamente disponível e eficiente e, ao mesmo tempo, respeitar as convenções internacionais, actuando num ambiente que, por definição, padece de uma ausência de ordem. De facto, trata-se de um direito selectivo e predominantemente indicativo, isto é, para além de não oferecer um critério de ponderação das escolhas, muitas das disposições, senão a esmagadora maioria, não aproveitam a todos os intervenientes nas hostilidades, mas apenas a uma ou várias categorias específicas. A tendência mais recente de implementação do DIHCA procura incidir sobre os interesses das partes em conflitos, fundamentalmente através de um juízo de censurabilidade de terceiros. Neste sentido, desobedecer às leis internacionais desonra o exército, causa sofrimento desnecessário, dá ao



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

adversário mais razões para a sua causa, fortalecendo-o. Não há uma ideia utópica de humanização, mas inclinamo-nos para o conceito de contenção na exacta medida das necessidades militares. Um soldado que viole uma regra do Direito da Guerra está a desonrar-se a si próprio, ao seu Exército e ao seu país. Um soldado ao serviço da paz que atrepele uma regra do DIHCA está a desonrar a própria humanidade.

O regime jurídico especial aplicável aos militares em operações de apoio à paz (Apêndice F), cuja lógica, aliás, desejávamos enquadrar neste Capítulo, apresenta hoje um conjunto de soluções, designadamente as previstas na Convenção sobre Privilégios e Imunidades do Pessoal ao Serviço das Nações Unidas, de 1946, a Resolução da AG/XLIV/49 (1989) que estabeleceu o quadro geral dos SOFA para as OAP e a Resolução da AG/XLIX/59 (1994), que estabeleceu a Convenção sobre Segurança do Pessoal ao Serviço das Nações Unidas e associados. Este regime específico apenas especializa as regras do regime geral da condução das hostilidades, também ele aplicável ao pessoal militar ao serviço das NU ou de outras organizações, actuando sob mandato das NU. Há, todavia, que notar a previsão da norma 43º do PA II à CG de 1949:

Art 43º

1. *The armed forces of a Party to a conflict consist of all organized armed forces, (...)*

Trata-se da delimitação do conceito de combatente, um dos conceitos mais importantes no Direito da Guerra, uma vez que permite, depois, levantar os direitos e deveres inerentes a essa condição, com relevância, entre outros aspectos, para a atribuição do estatuto de prisioneiro de guerra. O artigo 44º do mesmo protocolo classifica como prisioneiro de guerra todos os combatentes que, de acordo com a definição do artigo 43º, sejam capturados pela parte contrária. A importância prática reside precisamente no facto dos militares ao serviço das NU ou de outra organização, agindo sob mandato desta, não podem ser considerados combatentes, uma vez que não são partes no conflito. Desta interpretação resulta o facto de que as forças de paz não podem nunca ser consideradas objectivos militares, razão pela qual o Estatuto de Roma atribui especial juízo de censurabilidade a estes actos, nos termos do seu artigo 8º b) iii). Julgamos que, neste ponto, o DIHCA traduziu a essência daquilo que são as operações de manutenção de paz.

Ainda sobre a responsabilidade individual, torna-se necessário destacar cinco aspectos da responsabilidade do comando das operações militares, no que respeita ao Direito da Guerra. Em primeiro lugar, existe a designada responsabilidade geral em cada escalão de comando; em segundo lugar a responsabilidade da preparação individual; em terceiro lugar, a responsabilidade



organizacional específica relativamente a certas pessoas, objectos, etc.; em quarto lugar, uma responsabilidade derivada das circunstâncias específicas e, finalmente, uma referência aos tipos legais de crime previstos no Estatuto de Roma (Sobre o TPI ver Leandro, F. J., 2002, pp. 59-91).

f) OS NOVOS DESAFIOS

The law of war is to be found not only in treaties, but in the customs and practices of states which gradually obtained universal recognition, and from the general principles of justice applied by jurists and practiced by military courts. This law is not static, but by continual adaptation follows the needs of a changing world.
International Military Tribunal, Nuremberg, 1948

Ainda que se venha acusando, como nós já o fizemos, o DIHCA de ser um direito que tende a permanecer desactualizado, é importante tentarmos olhar para os novos desafios. Deste modo, procurámos identificar esta visão prospectiva em duas vertentes. A primeira, traçando as características essenciais dos novos conflitos e do tipo de respostas esperadas. A segunda, através de um referência específica ao DIHCA e à protecção do ambiente. As meras relações de poder, a hierarquia das potências, as diferentes conceptualizações dos valores, os media, os interesses nacionais, o realismo das relações internacionais e os processos de transição à democracia, ainda em curso em muitos países do mundo introduzem elementos perturbadores relativamente àquilo que se pode esperar do legislador internacional nos tempos mais próximos. Uma miríade de novos desafios prospectivam já, no presente, as dificuldades do futuro. O problema das armas químicas e biológicas, que utilizam tecnologia de duplo uso, cuja natureza furtiva torna difícil a responsabilização dos seus utilizadores; a construção e funcionamento de instalações de duplo uso em tempo de conflito (pontes, auto-estradas, centrais eléctricas, estúdios TV, etc.); a tecnologia que possibilita o «war room», que apresenta o conflito à distância e, deste modo, tende para a sua desumanização; a utilização de armas não letais e de aeronaves não tripuladas; a proliferação das armas nucleares; a existência de cada vez um maior número de objectivos militares localizados em áreas urbanas, acrescentando novos desafios à discriminação dos objectivos; a mediatização dos conflitos; a cada vez mais difícil distinção entre civis e combatentes, tendo em conta a redução generalizada dos efectivos militares e o recurso ao «out sourcing»; a multiplicação dos actores, não só das organizações não governamentais, mas também mercenários, terroristas e senhores da guerra; as questões ligadas à intensificação e velocidade da acção dos média; as questões do uso de crianças, tendo em conta que, apesar da ratificação da Convenção sobre os Direitos das Crianças, por quase todos os países



do mundo, estas continuam a ser usadas directa e indirectamente em conflitos, actuando em combate, em operações logisticas e de intelligence, recorrendo a todos os meios, designadamente à exploração sexual; o problema dos crimes contra o pessoal ao serviço das NU ou organizações regionais actuando sob mandato do CS; os desafios colocados pelo número de conflitos internos e pelos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, tendo em consideração a tensão entre soberania e protecção da dignidade da pessoa humana e ainda o facto da existência de redes multinacionais espalhadas por diferentes regiões; conflitos como o do Afeganistão e a polémica questão dos 384 prisioneiros de 33 nacionalidades internados na base de Guantanamo (2002), ou como distinguir as forças regulares Taliban e as forças da al-Qaeda que combatiam ao lado das forças governamentais; as maiores interdependências entre a componente civil e militar das operações militares; as dificuldades inerentes à não ratificação do Estatuto de Roma pelos EUA; são apenas alguns, entre muitos. O problema da qualificação do conflito internacional ou não internacional, para que se possa determinar o estatuto das pessoas protegidas, tem sido uma matéria difícil, como demonstram os casos Tadic e Celebici do ICTY. Mesmo a ajuda interpretativa do ICRC, pronunciando-se no sentido de que um indivíduo em posse do adversário tem que ter um estatuto legal (POW, civil, pessoal do serviço sanitário, capelão, etc.) já não resolve todas as situações. Este é o caso das forças da al-Qaeda e da possibilidade da contratação de soldados não nacionais, nos exércitos europeus.

Mesmo no campo da responsabilização por actos praticados no decorrer dos conflitos armados e, não havendo outra possibilidade de responsabilização penal senão através dos tribunais nacionais (A Bélgica tem o regime mais avançado no campo da jurisdição universal), dos dois Tribunais Ad Hoc e do TPI (a partir de 2003), estão a surgir os chamados tribunais especiais (Está a funcionar o da Serra Leoa. Está em negociações o do Camboja. Em funcionamento parcial o tribunal especial do distrito de Dili em Timor), que são tribunais criados sob a égide das NU, que aplicam padroes internacionais, mas que são financiados localmente e têm um corpo de juizes misto (Parte é escolhida pelas NU, parte são juizes locais).

Por outro lado, o valor que hoje atribuímos ao ambiente, enquanto meio de protecção das pessoas, e a acção dos média fizeram com que este se constituísse, ele próprio uma vítima da guerra e como tal surgiu uma necessidade efectiva de melhorar os instrumentos da sua protecção já existentes: a IV Convenção de Haia de 1907, o Protocolo sobre uso de gás de 1925, a IV CG de 1949, a Convenção sobre armas biológicas de 1972, o PAI (artigos 35º e 55º) de 1977, a Convenção sobre armas convencionais de 1980 e a Convenção sobre proibição do uso militar de técnicas de



modificação ambiental. Os acontecimentos da Guerra do Vietname, onde cerca de 1/10 do Vietname do Sul foi pulverizado com Herbicidas causando uma perda de produção de arroz estimada em 300 milhões de quilos; as chuvas causadas pelos EUA no Laos que provocaram a erosão dos solos, os acontecimentos que tiveram lugar em Janeiro de 1991, quando o exército iraquiano derramou o equivalente à carga de 42 navios do tipo do Exxon Valdez (9 milhões de barris de crude) e quando as autoridades iraquianas incendiaram, entre Maio e Junho desse mesmo ano, cerca de 500 poços de petróleo, gerando um calor equivalente a idêntico número de fogos florestais que produziram o equivalente a 57% de todas as emissões de fontes eléctricas existentes no mundo, merecem, pelo menos, uma reflexão. Na esteira destes acontecimentos, um conjunto de iniciativas teve lugar, em 1991, envolvendo o Japão, a França, o Canada, a Greenpeace e a London School of Economics. Estas iniciativas culminaram com uma proposta de uma V CG para a protecção do ambiente em tempo de conflito. Em 1992, a Conferência sobre ambiente e desenvolvimento no Rio de Janeiro, no artigo 24 da declaração final, recomenda aos Estados que observem as normas sobre protecção do ambiente em tempo de conflito já existentes. Nesta sequência as NU solicitaram ao ICRC que se pronunciasse sobre o assunto. Este comité afirmou, na sequência dessa solicitação, que o que se torna necessário não é aumentar o direito positivo vigente. Aquilo que é realmente necessário é que os Estados observem as regras já existentes, especialmente através da transposição das normas para o seu ordenamento interno, especificamente, incorporando-as na sua doutrina militar.

g) NOTAS FINAIS DO CAPÍTULO

As a point of departure, I think we can all take it as accepted that state sovereignty can no longer be interpreted in the way it was recognized in Westphalia in 1648, but has to be construed in the light of later developments. In particular in the fields of human rights law and international humanitarian law.

Hans Corell, Under-Secretary-General, the Legal Counsel, United Nations

Iniciámos este Capítulo com uma referência feita por Doug Linder dirigida àqueles para quem os conflitos armados e o exercício dos direitos fundamentais são duas actividades humanas inconciliáveis. Este é, de facto, um dos sentidos da modernidade, especialmente no seio das forças armadas de modernos Estados democráticos. Este sentido é ainda mais particular, quando estes Estados colocam os seus contingentes militares ao serviço dos valores da comunidade internacional, designadamente nas operações militares que trataremos neste trabalho.



Sob a influência do Direito Natural e sobretudo graças aos movimentos humanitários do século XIX e às ideias de Henry Dunat, foram lançadas as sementes que irão trazer, novos e promissores desenvolvimentos, na senda dos desafios identificados. Na sua génese estão, como procuramos mostrar, aspectos intrínsecos da evolução da sociedade humana, entre os quais o desenvolvimento económico e das capacidades de comunicar. O Direito Humanitário está cada vez mais determinado por uma certa visão do mundo, mais centrada na dignidade do indivíduo e num interesse prático relativamente à preservação do potencial humano, aos efeitos do juízo de censurabilidade das opiniões públicas, à responsabilidade individual (mesmo no campo da responsabilidade civil - Caso *Filartiga vs Pena-Irala*, Paraguai – julgado nos EUA em 1979) e, em particular, à ideia multifacetada daquilo que constituem hoje as operações de apoio à paz. Está cada vez mais a formar-se a convicção que a disciplina é um aspecto decisivo na acção dos exércitos (PAI, disciplina das Forças Armadas, artigo 43º) e que há ordens inaceitáveis para qualquer cidadão do mundo, uma vez que há princípios morais absolutos. Como afirma o Professor João Carlos Espada (2000, p. 28) “o homem que se libertou de todos os constrangimentos morais, de todas as tradições, de todos os escrúpulos, tornou-se uma besta”.

VI. A CONDUTA DAS OPERAÇÕES DE APOIO À PAZ

a) GENERALIDADES

The 1st UN peacekeeping mission was an attempt to confront and defeat the worst in the man with the best in the man: to counter violence with tolerance, might with moderation, and war with peace. Since then, day after day, year after year, United Nations Peacekeepers have been facing the threat and reality of conflict, without losing faith, without giving in, without giving up

Kofi A. Annan

Parece que, hoje está mais consolidada a ideia das novas missões das Forças Armadas, missões essas que se concretizam por um certo «afastamento» das clássicas missões de soberania. Há mesmo quem refira que estas missões se devem orientar através de uma «tripla-internacionalização» (Amaral, D. F. *Visão*, p. 226, 25 de Novembro de 1999 – tripla internacionalização: Europa, cooperação com os PALOP e missões de peace-keeping e de carácter humanitário). Todavia, neste âmbito, dois aspectos merecem destaque, pelo seu conteúdo conceptual: se por um lado a política externa é hoje convidada a expressar o seu sentido de



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

«solidariedade», de modo a afirmar a sua legitimidade internacional através da participação em operações militares de resposta a crises, também é verdade que esta participação representa uma outra dimensão do exercício da soberania, exercida de forma colectiva. Mesmo assim, continua válida a aplicação do *princípio trinitário da guerra* de Clausewitz, adaptado agora no sentido em que as operações militares devem corresponder a uma substancial e permanente condução política, a uma partilha popular do valor e do sentido das operações e, como não podia deixar de ser, à participação altamente profissional dos quadros.

No quotidiano, alguns actores domésticos fazem passar, na sociedade nacional uma imagem, na qual procuram associar às Forças Armadas, uma ideia de inutilidade endémica ou, nalguns casos, a perversidade de um gueto autista, cujo propósito é o desmedido despesismo do erário público. Nesses actores sociais, incluem-se alguns, com importantes responsabilidades institucionais que, num contexto de «aldeia global», deixam passar para o exterior uma imagem de completo desgoverno, falta de sentido de Estado e até de irresponsabilidade política. Se é certo que o fim da «ordem dos pactos militares» veio alterar a lógica de utilização dos contingentes militares, estultícia seria acreditar, não na sua alteração, mas na completa extinção da missão de tal instrumento. Isso seria não compreender o complexo mundo que rodeia as relações internacionais, designadamente pela redução do conceito de fronteira à sua dimensão física. Isso seria retirar à diplomacia nacional, um dos seus instrumentos essenciais, remetendo a tradição humanista nacional, para o beco do isolamento. Isso seria, enfim, um profundo revés, na política de afirmação internacional e de aproximação aos nossos parceiros tradicionais, uma auto desresponsabilização da afirmação dos valores idiossincráticos que estão na génese do carácter nacional e um verdadeiro atentado à memória histórica colectiva do passado do nosso povo.

A evolução da tipologia das operações militares, estando longe de ser pacífica, tem sofrido, nos últimos dez anos uma profunda adaptação às novas condições da ordem internacional, particularmente na sequência da aprovação do novo Conceito Estratégico da OTAN de 1999, na Cimeira de Chefes de Estado e de Governo em Washington. O termo anteriormente utilizado, Military Operations Other Than War (MOOTW), não vingou no seio da Aliança Atlântica, embora permaneça como parte integrante da doutrina americana. As CRO “abrangem uma grande variedade de actividades, onde as capacidades militares podem ser utilizadas para outras finalidades, não directamente relacionadas com as operações de combate, normalmente associadas a conflitos de larga escala” (OTAN, Non article 5 Crisis Response Operations, AJP-3.4., 1st Study Draft). Têm, como



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

finalidade, salvaguardar a liberdade e a segurança dos países membros da Aliança, através da utilização de meios políticos, civis e militares. São normalmente operações multifuncionais, desencadeadas em observância da Lei internacional e a sua abrangência ultrapassa as meras operações de apoio a paz, as quais trataremos neste Capítulo. Da evolução recente da doutrina das operações militares, salienta-se que as dificuldades em estabelecer uma tipologia comum entre todos os membros da OTAN, levou a que se estabelecessem dois grupos de missões: as aprovadas e a não aprovadas. Todavia, a tendência mais recente parece indicar que se caminha para uma outra classificação das operações de resposta a crises, onde se agrupam três tipos de operações distintas e que se reproduzem nos quadros em seguida.

Tipologia em vigor até 1999

Operações artigo 5º

Military Operations Other Than War

Aprovadas

Operações de resposta a crises/Operações de Apoio à Paz

Operações humanitárias fora do âmbito das OAP

Operações de Busca e Salvamento

Não Aprovadas

Contra insurreição

Combate ao terrorismo

Operações de evacuação de não combatentes

Apoio às autoridades civis

Imposição de sanções

Luta anti-droga

Evolução a partir de 1999

Operações artigo 5º

Missões não artigo 5º (CRO)

Operações de Apoio à Paz (OAP)

Manutenção da paz

Imposição de paz

Prevenção de conflitos

Restabelecimento da Paz

Consolidação da Paz

Operações humanitárias

Outras Missões

Operações humanitárias

Apoio a calamidades

Busca e Salvamento

Operações de evacuação de não combatentes

Apoio às autoridades civis

Imposição de sanções



A tendência mais recente agrupa estas operações de resposta a crises em operações de apoio à paz, em operações humanitárias fora do âmbito das OAP e ainda as operações de busca e salvamento. Neste trabalho, trataremos aquelas que nos parecem ter maior importância na condução da política externa: as operações de manutenção de paz, no âmbito das operações de apoio à paz e na categoria das operações humanitárias, fora do âmbito das OAP, apenas aquelas que respeitam à Evacuação de Não Combatentes.

Mas esta tendência a que nos referimos no parágrafo anterior está longe de caminhar para um consenso sobre a tipologia das operações militares. De facto, a OTAN, ao não definir crise de forma consensual, levanta um conjunto de engulhos, alguns dos quais com directa influência na ordem interna nacional, bem como proporciona ao North Atlantic Council a máxima liberdade de acção, deixando tudo em aberto, face a uma situação em concreto.

Tendência mais recente

Operações artigo 5º

Operações não artigo 5º- Operações de Resposta a Crises

Operações de Apoio à Paz (OAP)

Manutenção da paz

Imposição de paz

Prevenção de conflitos

Restabelecimento da Paz

Consolidação da Paz

Operações humanitárias

Operações humanitárias fora do âmbito das OAP

Operações de auxílio a desastres

Operações de evacuação de não combatentes

Apoio às autoridades civis

Operações de Busca e Salvamento

PSO

Peacekeeping

Peace Enforcement

Conflict Prevention

Peacemaking

Peace Building

Humanitarian Operations

NEO

SAR



b) O PERCURSO DAS OPERAÇÕES DE APOIO À PAZ

*Peacekeeping... is the use of non enforcement military measures
for the continuation of diplomacy.
Maj Gen Indarjit Rikhye*

As operações de apoio à paz são um filho legítimo da CNU, por duas razões essenciais. Em primeiro lugar, porque o problema do controle internacional da violência não é uma novação do sistema das NU. A sua génese situa-se na constituição da Sociedade das Nações. Em segundo lugar, porque são fruto da necessidade e dos poderes implícitos do CS, a quem a realidade prática acabou por fecundar e ajudar a conceber. Talvez se possa dizer que as OAP são uma das actividades vitais das NU, uma das que envolve mais recursos, apesar de ser totalmente ignorada pelo texto da CNU. O seu parto resulta do vazio que representa o espaço entre o Capítulo VI e o Capítulo VII da Carta, especialmente se tivermos em consideração os propósitos definidos no artigo 1º. A essência das actividades de manutenção de paz foi consagrada pelo SG Dag Hammarskjöld, através da expressão Capítulo VI e ½, procurando usar os meios do Capítulo VII com os propósitos do Capítulo VI. Do carácter meramente experimental das missões na Palestina em 1948(UNTSO) e no Egipto em 1956 (UNEF I), verificamos hoje tratar-se de um poderoso instrumento da paz e segurança ao alcance da comunidade internacional, cuja natureza é essencialmente política.

A evolução do conceito de manutenção de paz pode associar-se aos seguintes períodos, tendo em consideração o apresentado no Apêndice C. O primeiro, entre 1946-56, foi um período experimental e de crescimento lento, onde novos métodos foram introduzidos com vista ao estabelecimento de instrumentos de observação e relato das actividades no terreno, como suporte às medidas diplomáticas no âmbito do CS. Neste período de 10 anos, as maiores potências internacionais estiveram bastante activas, uma vez que grande parte das missões foram lançadas na esteira dos problemas coloniais. Foi claro um domínio das missões do tipo observação, tendo sido lançadas as seguintes missões:

- United Nations Special Committee Observation in Balkans - UNSCOB (1947-1949)
- United Nations Truce Supervision Organization - UNTSO (Palestine) (1948-?);
- United Nations Military Observer Group in India and Pakistan - UNMOGIP (Kashmir) (1949-?);



O segundo período de 10 anos, entre **1956-1967**, caracterizou-se por uma grande expectativa com base nas experiências colhidas na fase experimental, expectativa esta que foi gorada por sucessivos fracassos, especialmente o da UNEF I. Mesmo assim, pode dizer-se que se tratou de um período de afirmação destas operações, onde a ideia do consentimento das partes e do uso da força limitado à auto defesa, surgem evidenciados. A falta de unanimidade do CS e, tendo em conta as restrições impostas pelo artigo 12º da CNU, a *United for Peace GA Resolution* de 1950 possibilitou que a AG recomendasse o uso da força armada, o que aconteceu por duas vezes (UNEF I, 1956 no Suez e a UNSF, 1962 no West Irian - Nova Guiné). Foi claro um domínio das missões com forças constituídas, sem o abandono das clássicas missões de observação. Os contingentes foram fornecidos por pequenas e médias potências, tendo sido lançadas as seguintes missões:

- United Nations Emergency Force I – UNEF I (Sinai) (1956-1967) – 1ª força de paz.
- United Nations Peacekeeping Force in Cyprus – UNFICYP (1964-?)
- United Nations Security Force in West New Guinea – UNSF/UNTEA (West Irian) (1962-1963) - *pode ser considerada como precursora das operações multifuncionais.*
- Mission of the representative of the Secretary-General in Dominican Republic – DOMREP (1965-1966) – A mais pequena missão até hoje implementada (3 oficiais).
- United Nations Observation Group in Lebanon – UNOGIL (1958)
- United Nations India-Pakistan Observation Mission – UNIPOM (1965-1966)
- United Nations Yemen Observation Mission – UNYOM (1963-1964)
- United Nations Operations in Congo – ONUC (1960-1964) - *pode ser considerada como precursora das operações multifuncionais*

O terceiro período, entre **1967-1973**, caracterizou-se pela deterioração das condições financeiras de suporte às missões e principalmente pelo uso do veto, num clima de guerra fria entre as superpotências. Apenas duas missões de observação e uma missão de interposição se mantiveram operacionais: UNTSO, UNMOGIP e a UNFICYP.

O quarto período, entre **1973-1991**, pode caracterizar-se pelos seguintes aspectos: despertar das superpotências para o problema da escalada, no qual se destaca o episódio da Guerra da Yom Kippur, a utilização das NU pelas superpotências como «*face-saving*» (UNEF II e UNDOF), a queda do muro de Berlim (entre 1988-89 foram estabelecidas cinco missões) e um modesto envolvimento directo das potências que optaram por uma postura de observadores. Foi claro um domínio das missões com recurso a forças constituídas, integrando missões de observadores. Deve destacar-se



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

ainda a atribuição, em 1988, do Prémio Nobel às forças de paz das NU. Neste lapso de tempo foram lançadas as seguintes missões:

- United Nations Interim Force in Lebanon – UNFIL (1978-?)
- United Nations Inspection Team – Baghdad – UNIT- B (1988)
- United Nations Inspection Team – Teheran – UNIT- T (1988)
- Second United Nations Emergency Force – UNEF II (Sinai) (1973-1979)
- United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara – MINURSO (1991-?)
- United Nations Iran-Iraq Military Observation Group – UNIIMOG (1988-1991)
- United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan – UNGOMAP (1988-1990)
- United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission - UNIKOM (1991-?)
- United Nations Disengagement Observer Force – UNDOF (Golan Heights) (1974-?)
- United Nations Transition Assistance Group – UNTAG (Namibia) (1989-1990)
- United Nations Angola Verification Mission - UNAVEM II (1991-1995)
- United Nations Observer Group in Central America - ONUCA (1989-1992)
- United Nations Verification of Elections in Haiti – ONUVEH (1990)
- United Nations Observer Mission in El Salvador - ONUSAL (1991-1995)
- United Nations Angola Verification Mission - UNAVEM I (1989-1991)
- United Nations Advance Mission in Cambodia - UNAMIC (1991-1992)

No quinto período, entre **1992-1995**, assistiu-se progressivamente a um maior envolvimento dos membros do CS, designadamente a sua participação com forças no terreno, e as missões ganharam uma dimensão mais alargada (wider peace-keeping), envolvendo diversas actividades, não militares, de modo integrado e complementar (polícia civil, monitores eleitorais, peritos de DH engenheiros, etc.). Estas operações atingiram a dimensão de reconstrução dos Estados, nos seus aspectos essenciais (Apêndice E). O uso da força foi utilizado mais vezes, como aconteceu no caso da Bósnia e Herzegovina, do Kuwait e da Somália, onde Estados foram autorizados a usar a força. As missões de natureza humanitária passaram a exigir protecção militar e a ideia inicial da acção dos agentes humanitários, actuando desarmados, deixou de ser plenamente válida. Foi claro um domínio das missões mistas, com forças (de diferentes tipos, incluindo logísticas) e observadores, mas com a inclusão de outras áreas não exploradas no período anterior. Neste período foram lançadas as seguintes missões:



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- United Nations Protection Force - UNPROFOR (Bosnia & Herzegovina) (1992-1995)
- United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina – UNMIBH (1996-1997)
- United Nations Observer Mission in South Africa – UNOMSA (1994)
- United Nations Confidence Restoration Organization in Croatia - UNCRO (1995-1996)
- United Nations Preventive Deployment Force – UNPREDEP (FYRMacedonia) (1995-1999)
- United Nations Mission in Haiti - UNMIH (1993-1996)
- United Nations Observer Mission in Georgia - UNOMIG (1993-?)
- United Nations Mission of Observers in Tajikistan - UNMOT (1994-?)
- United Nations Transitional Authority in Cambodia - UNTAC (1992-1993)
- United Nations Operation in Somalia I - UNOSOM I (1992-1993)
- United Nations Operation in Somalia II - UNOSOM II (1993-1995)
- United Nations Operation in Mozambique - ONUMOZ (1992-1994)
- United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda - UNOMUR (1993-1994)
- United Nations Assistance Mission in Rwanda - UNAMIR (1993-1996)
- United Nations Angola Verification Mission - UNAVEM III (1995-1997)
- United Nations Mission in Liberia - UNOMIL (1993-1997)
- United Nations Aouzou Strip Observer Group – UNASOG (Chad-Libya) (1994)

O último período, após 1996, especialmente com a implementação da IFOR e da SFOR na Bósnia-Herzegovina, a OTAN foi colocada ao serviço de uma missão de implementação da paz, através de um Mandato do CS, abrindo-se uma nova perspectiva do emprego de organizações regionais, na promoção da paz e da estabilidade. Pela primeira, vez foi experimentada, com sucesso, a articulação entre o Capítulo VII e o Capítulo VIII da CNU, num contexto de emprego de forças. Desde 1996 foram lançadas as seguintes missões:

- United Nations Support Mission in Haiti - UNSMIH (1996-1997)
- United Nations Civilian Police Support Group – UNPSG (Croatia) (1998)
- United Nations Mission of Observers in Prevlaka (Croatia) UNMOP (1996-?)
- United Nations Transition Mission in Haiti - UNTMIH (1997)
- United Nations Civilian Police Mission in Haiti - MIPONUH (1997-?)
- United Nations Mission of Observers in Sierra Leone - UNOMSIL (1998-1999)



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- United Nations Observer Mission in Angola - MONUA (1997-1999)
- United Nations Verification Mission In Guatemala - MINUGUA (1997)
- United Nations Mission in the Central African Republic - MINURCA (1998-?)
- United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium – UNTAES (Croatia) (1996-1998)
- United Nations Transition Administration of East Timor – UNTAET (1999-2002)
- United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK (1999-?)
- United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea – UNMEE
- Implementation/Stabilization Force – I/SFOR – (BH) (1996-?)
- United Nations Organization Mission in DR of Congo – MONUC (1999-?)

O modelo que hoje temos, para as operações de paz pode afirmar-se mais complexo e muito mais ambicioso que aquele que foi lançado em 1948. Actividades como controlo de armamentos, supervisão de processos eleitorais, treino de forças de policia, monitorização dos DH, acompanhamento político-diplomático, ajuda à transição em diversas áreas da administração pública, apoio a programas de desenvolvimento e reintegração, são apenas alguns exemplos das tarefas associadas. Esta ambiciosa tarefa tem sido, nos últimos anos, habilidosamente conjugada com o mostrar «músculo», afastando-se da ideia clássica do emprego de forças do segundo periodo, o que tem produzido bons resultados. Pode dizer-se que hoje o efectivo das forças de paz ao serviço das NU está reduzido a cerca de 1/3 daquilo que era nos anos oitenta, mas os resultados têm sido muito mais encorajadores.

Se tiveram lugar intervenções militares que merecem especial destaque, pois as suas vicissitudes constituem casos de estudo, como são exemplos as missões na Namibia em 1989 pelo seu sucesso, da Somália em 1993 pelo seu fracasso, da ex-Jugoslávia em 1992 pelo valiosissimo património de lições aprendidas, o caso do Kosovo em 1999 vale por aquilo que representa "como um precedente de emergente afirmação de licitude material da figura da intervenção armada com propósitos humanitários, sem mandato do CS. Mas, sobretudo, importa constatar que este caso também aponta para que tal «causa de exclusão da ilicitude» apenas valha se, quando e na medida em que, simultaneamente, se verificarem os seguintes requisitos ou pressupostos:

1. verificação de violações grosseiras e em massa de direitos humanos, em particular quando o «alvo» das acções de «destruição» é constituído por um grupo racial, étnico ou religioso



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- especial e que correspondem mesmo a sérios crimes de guerra ou crimes contra a humanidade;
2. comprovação de que as autoridades do Estado, em cujo território se perpetraram estas violações de DH, são delas directamente responsáveis, ou as permitem, ou ainda as não conseguem impedir, em virtude do seu desmoronamento ou crise de autoridade;
 3. constatação da impossibilidade do CS para pôr termo às atrocidades e assumir plenamente as responsabilidades que lhe são cometidas (mesmo na hipótese de, previamente, as ter condenado e ter até qualificado a situação como de «ameaça à paz»), quer porque há desacordo, no seu seio, entre os membros permanentes, quer porque um deles exerce o direito de veto;
 4. exaustão das tentativas de solução pacífica dos conflitos;
 5. afirmação de disponibilidade para pôr termo às violações dos DH, por parte de um grupo de Estados, realmente independentes;
 6. apoio ou não oposição das maioria dos Estados membros da ONU;
 7. uso da força, como *extrema ratio*, exclusivamente dirigido à satisfação do escopo da interrupção das atrocidades e reposição do respeito pelos DH, i.e. de modo conforme aos ditames do princípio da proporcionalidade (nas suas diversas dimensões de necessidade, proporcionalidade *stricto sensu* e adequação)" (Castro, P. C. De, 2000, p. 115).

c) ASPECTOS HUMANITÁRIOS DAS OPERAÇÕES DE APOIO À PAZ

*Consent should never be taken for granted
It is the oxygen of peace-keeping
Shashi Tharoor
UNHCR Handbook for Military HO, 1995, p. 19.*

As operações multinacionais de manutenção da paz são progressivamente multifuncionais, apresentando em regra, um elemento humanitário muito forte. Cada vez mais, crises políticas entre ou no seio dos Estados coexistem com crises humanitárias, com a particularidade de se agravarem mutuamente. Deste modo, um grande número de refugiados e pessoas deslocadas, dentro do seu próprio Estado, sofrem carências. Além deste facto, problemas associados com a sua eventual repatriação e graves violações dos DH tanto agravam, como são o resultado de situações de conflito.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

As operações de manutenção de paz, para além da sua natureza conjunta, estão organizadas em áreas de competência que se repartem pelos aspectos políticos, militares e humanitários. Apesar desta trindade complexa, estes campos não são totalmente independentes e, quase sempre, as forças militares de paz, são mandatadas para prestar um auxílio directo e indirecto aos aspectos militares e humanitários. As actividades humanitárias realizadas pelas forças multinacionais, tendo em conta as experiências recentes, podem organizar-se do seguinte modo: assistência humanitária, prevenção de conflitos e medidas de suporte na construção da paz. A assistência humanitária é, sem dúvida, a mais significativa, uma vez que compreende o fornecimento de alimentos, de combustível, de abrigo, de cuidados médicos, repatriação de refugiados e ou deslocados e a protecção dos direitos das várias categorias de indivíduos intervenientes no conflito.

A implementação das actividades humanitárias, onde intervêm outros actores que não apenas as forças de paz, orientam-se a partir de quatro ideias, que constituem factores de sucesso já demonstrado pela experiência recente. Em primeiro lugar, em crises humanitárias e especialmente para as forças de Estados com menos recursos, o acesso à informação constitui um aspecto determinante. Em segundo lugar, a partilha dessa informação, respeitando os princípios da protecção da força, os interesses específicos do Estado e ainda a independência das organizações internacionais. Neste âmbito, a acção dos oficiais de ligação, dos oficiais de relações públicas, dos oficiais CIMIC, do oficial capelão, do oficial médico e do próprio comandante da força, tem-se mostrado decisiva. Em terceiro lugar, a constituição de centros CIMIC, cuja função de ligação local permanente permite facilitar todas as actividades humanitárias. É, finalmente, o recurso a especialistas em áreas críticas como a agricultura, o ensino, a economia, o processo de transição para a democracia, etc.. A experiência recente mostrou que as actividades humanitárias são susceptíveis de introduzir algumas perturbações significativas no processo de paz, sempre que seja dada às partes a possibilidade de usarem esta mesma assistência como uma arma, cujo impacto político é, em regra, extremamente significativo. Nestes termos, a dimensão humanitária não pode, em circunstância alguma, ser transformada numa recompensa ou numa sanção. Por outro lado, as actividades humanitárias devem ser planeadas e executadas de modo a não desenvolverem, nas partes adversárias, uma ideia de dependência, mas tão somente proporcionar as bases para o auto controle.

De entre os vários intervenientes humanitários, as forças militares de paz são normalmente solicitadas a colaborar com o UNHCR (como órgão subsidiário da AG – Lead agency for former



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Yugoslavia), com o ICRC (no âmbito da CG e dos seus PA), com organizações governamentais como a SDR (numa base acordada caso a caso), com organizações não governamentais como a CARE e a AI (de acordo com os seus propósitos e actividades). Neste campo de actuação, os princípios da acção humanitária, identificados, profunda e profusamente estudados, são os seguintes:

- humanidade – no sentido pelo respeito da dignidade humana;
- imparcialidade – no sentido da prestação da assistência sem discriminação;
- neutralidade – no sentido em que se devem manter ideologicamente afastados das partes intervenientes.

O que importa ressaltar é a influencia que o consentimento e o carácter das operações militares tem em todos eles e, como consequência, na própria acção humanitária. Pode afirmar-se que o consentimento e o modo como a comunidade internacional encara a operação, são a chave do humanitário. Numa acção internacional no âmbito do Capítulo VI da CNU, embora a ajuda humanitária não seja excluída, por exemplo das sanções, o declínio das condições de vida geram um ambiente hostil que acaba por afectar os agentes humanitários. No caso de uma acção internacional, no âmbito do Capítulo VII da CNU, através do uso da força, o princípio da neutralidade pode estar comprometido. Um dos casos mais clássicos foi o exemplo da *Operation Turquoise* em 1994, no Ruanda. Esta operação militar, autorizada pelo CS, foi lançada pelos militares franceses com vista a proporcionar uma zona de segurança para os civis Hutu e restantes efectivos das Forças Armadas do Ruanda no Sudoeste do país. Este esforço não foi apenas uma acção humanitária desinteressada, tendo sido visto por muitos (especialmente pelas partes no terreno) como a criação de uma área segura, para a qual o governo deposto do Ruanda poderia recuar (Berdal, M., 1999, p. 58). Por outro lado, o humanitário não pode ser encarado como um problema a todo o custo. A UNOSOM II, na Somália, ensinou que as operações de paz, independentemente de serem autorizadas pelo CS e conduzidas pelas NU, têm de subordinar-se a um processo político de longo prazo e não meramente a pressões imediatas para aliviar o sofrimento humano (Berdal, M. citado por Cardoso, A.J. S., 1999, p. 111).

Quer se trate de uma operação ao abrigo do Capítulo VI ou do Capítulo VII da CNU, há dois elementos essenciais à acção humanitária: o consentimento e a imparcialidade. O nível de consentimento é o resultado, não apenas da acção política no desenvolvimento de um patamar de confiança e de percepção do interesse mútuo das actividades humanitárias. Mesmo que, no plano ideal, estejam criadas condições políticas para este ser efectivo ao mais alto nível, nem sempre este



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

facto se reflecte ao nível operacional e com ainda maior dificuldade ao nível tático. Os interesses gerados em torno destas operações humanitárias, mesmo os meramente criminais, reduzem as oportunidades de intervenção e determinam um maior esforço da força de paz, uma vez que não contam com a total colaboração dos principais interessados. De qualquer modo, o envolvimento dos contingentes militares em actividades humanitárias favorece a imagem da força, quer no plano local, quer internacionalmente, através dos media. Mas este aspecto «aliciante» pode constituir-se um presente envenenado. Vejamos os seguintes exemplos:

- Uma colaboração muito estreita entre forças de paz e a componente humanitária da missão, pode ser mal entendida pela comunidade local, tal como o foi, por exemplo, na UNAMIR, aquando do lançamento de panfletos por via aérea nos campos de refugiados no Zaire, em 1994, tentando esclarecer os refugiados da situação favorável no Ruanda para o regresso dos refugiados Hutu. Esta acção foi interpretada como sendo em apoio ao novo regime do Ruanda;
- Iniciativas das forças militares no âmbito da consolidação da paz, podem ser entendidas como coercivas, comprometendo o princípio da neutralidade, tal como aconteceu com as autoridades bósnias que, durante o Inverno de 1993-1994, acusaram a UNHCR de entregar víveres como parte de um plano para coagir a Bósnia a aceitar o plano de paz Owen-Stoltenburg;
- A actividade dos observadores desarmados das NU e das componentes humanitárias da missão, podem ser aproveitadas para outros fins, como aconteceu em 1995, quando as autoridades sérvias utilizaram estes elementos como escudos humanos, para evitar as acções aéreas da OTAN;
- Deixando transparecer uma eventual ligação entre os objectivos humanitários e os objectivos militares e políticos, tal como aconteceu com as evacuações médicas do enclave croata de Vitez, em 1993, tendo as autoridades bósnias negociado essas evacuações de modo a obter outras contrapartidas, facto que provocou as maiores críticas.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

As lições da Somália, traduzidas pela expressão «Mogadishu Line³⁹», apontam para que, mesmo num o enquadramento político favorável, legítimo, necessário e moralmente apropriado, urge relembrar que uma missão de manutenção de paz não é nem uma missão de guerra, nem uma missão puramente humanitária, pelo que, sem imparcialidade, a primeira virtude de qualquer operação desta natureza, estará condenada à autodestruição.

d) ASPECTOS LEGAIS⁴⁰

- Legal considerations play a key role in the decision making process and during the conduct of an operation.
AJP 3.4, 1st Draft

Verifica-se hoje uma preocupação constante no planeamento e na conduta do emprego de forças, uma profunda preocupação com os aspectos legais. Essas preocupações ocupam um largo espectro, não só no que respeita ao procedimento associado a cada um dos militares em si, em matérias disciplinares, administrativas, penais, etc.; mas também nos aspectos operacionais da própria acção militar. O problema da legalidade em operações de paz pode colocar-se sob duas perspectivas. Do ponto de vista do lançamento e da condução da operação. Vejamos a primeira. O conceito clássico atira-nos para que a legitimidade deve ser baseada, de acordo com o Direito Internacional, isto é, num mandato sob a forma de resolução do CS ou da OSCE. Os acontecimentos do Kosovo (24 de Março de 1999) vieram colocar um conjunto de interrogações sobre a licitude de uma intervenção não mandatada, ainda que por invocados motivos humanitários. Muito se tem escrito sobre esta questão mas bastará referir apenas algumas reflexões do Secretário Geral das Nações Unidas, tendo por fonte a edição do «*The Economist*» (18 Setembro de 1999). Para identificar o problema o Secretário Geral interrogava-se, então, sobre como compatibilizar dois direitos: o problema da protecção dos DH e o problema da soberania do Estado. Todavia, em nosso entender, o SG convidava a um momento de reflexão, sugerindo que se imaginasse a crise do Ruanda, longe do cenário do Kosovo, numa situação onde existia uma força internacional que só não intervinha porque o CS não o permitia ou simplesmente estava demorado em emitir uma resolução. Kofi Annam interroga-se:

- "Semelhante coligação devia permanecer imóvel perante tal horror?"

³⁹ Expressão consagrada para designar que a perda de imparcialidade conduz à perda do consentimento.

⁴⁰ Leandro F. (Novembro, 2002), Vamos perder as vitórias, Jornal do Exército.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Coloca-se, ainda, do lado dos que receiam que essa possibilidade de intervenção, independentemente de autorização do CS, possa perigar o «imperfeito e frágil» sistema de segurança internacional, interrogando-se sobre os perigos de futuras intervenções. Todavia, neste caso, fornece uma pista. Na verdade a CNU (no preâmbulo) não impede o reconhecimento da existência de direitos além fronteiras, refere apenas que a força armada não será utilizada sem ser no interesse comum. O problema da legalidade do uso da força, tal como já referimos, tem apaixonado todos os quadrantes políticos, especialmente, pelo aproveitamento interno que esse facto pode ter. Há algumas enquadramentos incontornáveis, como sejam os artigos 2º/4 e 42º da CNU; o artigo 1º do Tratado do Atlântico Norte; a AG/XXIX/3314 (1974) e a Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (AG/VI/ 260-A, de 1951) que, de um modo geral, apontam para o esbatimento da fronteira de soberania no sentido em que o humanitário está a deixar de pertencer ao domínio reservado dos Estados e ainda o facto de que a análise do elemento subjectivo, que conduz ao emprego da força, não poder ser contrário ao espírito da CNU. De outro modo, quer o *jus ad bellum*, quer o *jus in bello* devem orientar-se por uma constante preocupação: "(...) reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, criando condições sob as quais a justiça e o respeito pelas obrigações decorrentes dos tratados e de outras fontes do Direito Internacional possam ser mantidos (...)" (preâmbulo da CNU). Tendo por certa a situação desejável de uma intervenção humanitária ao abrigo de um mandato do CS, fica pelo menos a questão, sobre a licitude de uma intervenção, por motivos estritamente humanitários, limitada nos meios, propósitos, espaço e de acordo com as regras internacionais, sem mandato, por inacção do CS.

Relativamente ao segundo, um dos problemas que são suscitados com maior acuidade, é a questão da legitimidade de exercício à qual, em via de regra, o escalão político reage, tendo em vista a formação da opinião pública. De um modo geral, pode dizer-se que é absolutamente fundamental uma visão clara dos aspectos legais que enquadram uma operação militar, a todos os níveis, quer no seio das forças, quer entre as nações participantes. O suporte legal de uma operação militar condiciona o seu emprego e delimita o seu objectivo, quer no que respeita à força como um todo, quer no que concerne aos seus elementos tomados em particular. Uma das grandes diferenças entre a primeira missão de paz lançada pelas NU em 1948, a UNTSO e as modernas operações de «peacekeeping», especialmente aquelas que são conduzidas por um organização internacional sob mandato do CS é, certamente, o grau de complexidade normativa que estas últimas incorporam. Se, por um lado, parece evidente que os assuntos de natureza jurídica cresceram de modo exponencial,



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

por outro, o grande desafio que se coloca aos novos comandantes deste tipo de forças é, precisamente, a integração das soluções encontradas para cada problema jurídico, do ponto de vista operacional e, por vezes, na conceptualização de uma questão política.

Em primeiro lugar, é preciso afirmar que aquilo que distingue um exército verdadeiramente moderno, profissional, digno, credível e respeitado é a sua disciplina, especialmente em situações onde o ambiente operacional tende para o caos. A expressão disciplina tem, neste contexto, um significado amplo, isto é, não se reduz a uma certa ordem interna que relaciona a hierarquia, mas indica essencialmente o modo como as decisões são tomadas e implementadas, tendo em atenção a missão e as regras jurídicas internacionais.

Em segundo lugar, a complexidade dos desafios, a sofisticação das ferramentas ao dispor das forças militares e a multifuncionalidade/multinacionalidade típica destas operações, requerem a existência de um trabalho específico de estado-maior na componente legal que prepare cada uma das decisões. Há hoje um acervo internacional, quer no âmbito do *jus ad bellum*, quer no âmbito do *jus in bello*, quer ainda nos domínios contratuais e naquilo que respeita às normas de conflito dos diferentes ordenamentos jurídicos nacionais, que determina a existência de um especialista, cuja formação e experiência prática permita encontrar soluções necessárias ao cumprimento da missão.

Em terceiro lugar, a figura do «legal adviser» deve possuir duas características absolutamente indispensáveis à sua acção: uma clara visão da missão e da sua função e uma mentalidade militar. Um bom conselheiro jurídico conhece verdadeiramente todos os problemas operacionais da sua unidade e actua junto do seu estado-maior, não como alguém que sistematicamente coloca obstáculos legais ao desenrolar do planeamento, mas sim como mais um elemento de estado-maior que procura soluções operacionais, juridicamente aceitáveis, que conduzam ao cumprimento da missão. Um bom conselheiro jurídico está simultaneamente próximo das cartas de situação e dos seus códigos, antevê as necessidades de informação do seu estado maior, expressa-se numa linguagem simples e clara, compreende o impacto das operações em termos de opinião pública face ao conflito de normas ou à eventual ausência destas e, acima de tudo, procura o difícil equilíbrio entre imparcialidade, credibilidade e uso da força. A proximidade entre o conselheiro jurídico e o conselheiro político, a partir do escalão brigada ou superior, deve ser permanente.

Para além dos aspectos de estado-maior, o «legal adviser» desempenha um papel significativo no apoio à participação do Comandante da força em negociações, designadamente, nas Joint Military Commissions, ou nouro tipo de negociações envolvendo um ou mais actores em



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

presença no conflito. Este apoio pode tornar-se particularmente útil nos aspectos relacionados com a responsabilização internacional dos agentes de violações graves do Direito Internacional, quer no âmbito do ICC, quer no âmbito dos Tribunais «Ad Hoc» instituídos pelo CS.

A experiência mostra serem estes, entre outros, os assuntos sobre os quais o conselheiro jurídico é chamado a pronunciar-se: conflito de ordenamentos; procedimentos relativos a detenções na sequência de aplicação de um regra de empenhamento; alteração, implementação e interpretação das regras de empenhamento; clarificações do significado de conceitos, como por exemplo de «zona desmilitarizada» no âmbito da ZOS; tipificação e actualização das listas de propriedade com estatuto especial designado; condução de investigações, relacionadas, por exemplo, com a descoberta de valas comuns; aspectos decorrentes da captura de pessoas indiciadas por crimes de guerra; actualização das listas de pessoas indiciadas por crimes de guerra; actualização das localizações dos representantes do ICC; aplicação e interpretação de aspectos decorrentes da protecção de pessoas com estatuto especial; actualização das listas de pessoas com estatuto especial; pedidos de indemnização cível por danos decorrentes de actividades da força; aspectos decorrentes da aplicação do estatuto de refugiado; aspectos decorrentes da aplicação do Acordo de Paz, Mandato, e TOR; problemas da aplicabilidade dos SOFA em regiões controladas por uma facção rebelde; aspectos decorrentes das CG e PA; aplicabilidade de tratados internacionais sobre limitação do uso de certas armas (Hague rules of land warfare, 1907 – Genocide Convention, 1948 – Cultural Property Convention, 1954 – Convention on Conventional Weapons, 1980 - Chemical Weapons Conventions, 1984); aplicabilidade das Convenções sobre Privilégios e Imunidades do Pessoal das Nações Unidas e pessoal associado, bem como problemas relativos às imunidades nos termos da convenção de Viena sobre relações diplomáticas; aplicabilidade e interpretação dos conceitos de contrabando na sequência de um Mandato; supervisão do OPLAN e das FRAGO, tendo em conta o Mandato; cooperação da força com as autoridades locais em actividades de policia; apoio à redacção de documentos no decorrer de conversações com as partes; acompanhamento do *targeting*; apoio à cooperação com outros actores, designadamente o ICRC, etc..

Nestes termos, gostaríamos de indicar, à guisa de conclusão, que a ideia de associar as questões de natureza jurídica, exclusivamente às funções típicas no âmbito do G1 (pessoal), estão ultrapassadas. Na verdade, para além dessas, surge um conjunto de outras tarefas, de natureza operacional «operational law», que em muito ultrapassam as clássicas funções do oficial de justiça de uma unidade. Hoje o LEGAD trabalha num estado maior sob a orientação do COS, em estreita



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

coordenação com todos os outros oficiais, especialmente o oficial de operações (G3). À tradicional «justiça militar» de vocação predominantemente interna, em regra tendo por objecto o comportamento de indivíduos singulares, composta de normas exclusivamente nacionais e de natureza especial, acrescem hoje as novas áreas de um «direito operacional», voltado para a capacidade de realização da força, de vocação internacional, apresentando um dinamismo espantoso com soluções por vezes adaptadas ao caso concreto e dirigidas à actuação do todo na sua relação com os diferentes actores, num teatro de operações. Este «direito operacional» requer um especialista cuja formação e essência é bem diferente daquele a que nos habituámos no passado, voltado para a imagem e para a disciplina exterior e visível de uma determinada força militar.

Esta «nova figura» emergente, que é o LEGAD, resulta de extrema importância que a preservação da vida humana assume na condução das operações militares e do juízo de opinião internacional que a liberdade de informação e a tecnologia global possibilitam. Todavia, se bem que estes elementos sejam perturbadores da lógica clássica a que os contingentes militares se haviam habituado ao longo de décadas, eles são a garantia de uma procura incessante da utilização da força militar, dirigida, antes de tudo, à dignificação da pessoa humana, qualquer que ela seja. A presença do conselheiro jurídico é, pois, um sintoma de modernidade, uma nova ferramenta ao dispor dos comandantes, um novo complemento para todos os estados-maiores, uma garantia adicional de que a conduta das operações militares é controlada pelo Direito Internacional, de base costumeira e convencional, e ainda pelas leis que conformam a ordem interna das nações participantes.

e) OPERAÇÕES DE APOIO À PAZ

*As operações de manutenção de paz não são um trabalho para soldados, mas
somente estes o podem realizar com sucesso.*

*Dag Hammarskjöld
(Ex-Secretário Geral das Nações Unidas)*

A efectivação do princípio da necessidade não pode ser feita exclusivamente à custa do acervo humanitário internacional. Ele deve servir de enquadramento e de referência obrigatória, mas é na doutrina de emprego dos meios militares, onde verdadeiramente deve estar vertida esta preocupação. A este propósito, verifica-se a introdução na doutrina OTAN, de um novo processo de planeamento, designado por «arte operacional», e que, nesta perspectiva, apresenta um conceito verdadeiramente importante: a ideia de centro de gravidade e de uma directiva iniciadora que traduz um conceito de acção política à qual surgem associadas ferramentas muito importantes, como por



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

exemplo a ideia de «pontos decisivos», e do próprio processo «targeting». O conceito de centro de gravidade é identificado como “o núcleo de todo o potencial e movimento, donde tudo depende e sobre o qual devem ser concentradas todas as energias” (IAEM, NC 20-77-01, p. 41). Este conceito utiliza diversas ferramentas, entre elas, o «targeting» que é um processo que permite identificar e seleccionar objectivos em terra, no ar e no mar, que tenham um impacto decisivo na campanha. Estas ferramentas, para além de possibilitarem uma adequada análise quanto à aceitabilidade política, adequação militar e admissibilidade legal, fornecem, ainda, respostas a questões ligadas à sincronização e coordenação, procurando que o ponto de aplicação da força seja aquele que é determinante, reduzindo-a, assim, ao dispensável, dando corpo ao princípio necessidade, um dos aspectos já identificados no capítulo dedicado aos princípios fundamentais.

O ambiente operacional clássico podia caracterizar-se pela existência de um conflito, com um inimigo claramente identificado. Subsequentemente, as forças armadas foram chamadas a participar em operações de paz, onde verificaram enfrentar uma situação de conflito, mas sem inimigo. Todavia, foram ainda oneradas com a necessidade de executarem missões de apoio humanitário, onde não existe nem conflito, nem inimigo. Hoje, aos exércitos modernos, pede-se que se mantenham preparados para operar em qualquer destes ambientes, ambientes esses que podem alterar-se com uma fluidez nunca antes imaginada. Observe-se a mutação operada na lógica de emprego: nas operações clássicas o objectivo é submeter e se necessário destruir o adversário, na lógica moderna, o objectivo tanto pode ser este como conformar uma ordem, que permita as sociedades viver. Na verdade, forçar ou manter a paz é uma actividade essencialmente de política externa, onde cada uma das partes usa a força de acordo com os seus interesses e possibilidades, isto é, as operações de paz são a face mais visível, aos olhos da opinião pública, de um instrumento de apoio à política externa do Estado nacional. Acresce ainda que, esta política, terá tanto mais sucesso quanto maior for a capacidade de influenciar mais Estados a participar, animados da mesma convicção e de objectivos políticos concorrentes e/ou harmonizáveis e/ou complementares. Neste sentido a força é um atributo que os Estados mantêm, como complemento fundamental da diplomacia e da capacidade negociai. É necessário não ignorar neste contexto das OAP que os Estados soberanos parecem estar a recuperar algum protagonismo perdido desde a apresentação das teorias da soberania do individuo e das teses da globalização, essencialmente devido às novas necessidades de segurança.



Os anos noventa trouxeram uma significativa mudança na maneira como a comunidade internacional passou a encarar os desafios que se colocaram à sua segurança. De facto, a necessidade de realizar operações de paz tem vindo a crescer desde o fim da guerra fria, especialmente para fazer face a um significativo número de conflitos étnicos, territoriais e religiosos que eclodiram desde então. Ao mesmo tempo que cresciam as operações de manutenção de paz, crescia também o envolvimento directo e indirecto nestas operações de numerosas organizações e agências não governamentais. O teatro dos Balcãs constituiu, para todos os novos intervenientes, uma Escola proficua em todos os aspectos. Todavia, as duas organizações, que protagonizaram um envolvimento mais determinante, foram, sem dúvida, a OTAN e as NU, tendo-se verificado, como consequência dessa mesma intervenção, que estas organizações foram as mais afectadas na sua actuação.

Para as NU, em 1992, a publicação da Agenda para a Paz constituiu a primeira categorização das várias fases das operações de paz e reconheceu que as missões de paz tradicionais estavam a tornar-se cada vez mais complexas. Em 1995, como resultado das experiência colhida nos Balcãs, no Camboja, no Ruanda e na Somália, foi editada uma nova versão da Agenda para a Paz, refazendo a categorização das operações de paz e aceitando a sua principal limitação no que diz respeito às missões de paz do tipo «peace enforcement». Em Agosto de 2000, o relatório do Embaixador Lakhdar Brahimi colocou a descoberto a necessidade de mudança de modo a encarar as novas realidades, designadamente no que concerne à clareza dos mandatos, às regras de empenhamento, à unidade de esforço, à unificação da cadeia de comando e, mais importante de tudo, aquilo que se relaciona com a passagem de uma postura de mero «monitoring» para uma postura activa de reestruturação de todos os sistemas de segurança.

Para a OTAN, organização que manteve a paz na Europa durante a guerra fria, a partir de 1991 começou a desenhar-se o projecto de a continuar a manter através do diálogo, da cooperação e da parceria com os seus antigos adversários. O conceito estratégico de 1991 inscreveu uma ameaça multifacetada e multidirecional como a grande preocupação da Aliança, a par da dificuldade em antecipar as crises. Nesta sequência, a Aliança foi-se envolvendo na crise dos Balcãs entre 1992 e 1995, cada vez mais activamente, até que em 1996, já com uma considerável experiência acumulada, desencadeou a Implementation Force, com base nos acordos de Dayton, alcançados em 20 de Dezembro de 1995. Da experiência destas duas organizações (NU/OTAN), podemos hoje afirmar que, aquilo que é necessário corrigir, está de certa forma ligado aos seguintes aspectos:



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- correspondência entre o mandato, a missão e as capacidades;
- absoluta necessidade de praticar a unidade de esforço;
- harmonização de objectivos, conceitos e planos;
- capacidades robustas;
- contingentes militares integrados;
- segurança e ordem pública;
- gestão global de crises;
- campanha de informação pública;
- preparação e treino adequados.

Praticamente, todos estes aspectos são relevantes, no que respeita às questões humanitárias. Em primeiro lugar, é extremamente importante, do ponto de vista humanitário, a perfeição da construção do mandato e a sua correlação com a missão da força militar bem como as suas capacidades. A experiência dos Balcãs mostrou que a construção deficiente dum mandato pode comprometer a actuação de uma força militar, no que concerne ao seu contributo para a responsabilização dos agentes protagonistas dos crimes de guerra e dos crimes de genocídio. Em segundo lugar, a necessidade prática da unidade de esforço no sentido de obter uma profunda colaboração, entre actores civis e militares, no que respeita às questões humanitárias, designadamente nos aspectos operacionais e de complementariedade. Em terceiro lugar, a harmonização de objectivos militares e humanitário, bem como dos planos que concretizam esses objectivos, tem de ser uma constante. Em quarto lugar, só a existência de uma capacidade militar robusta e flexível pode proporcionar uma intervenção humanitária em segurança e com resultados práticos notórios. Neste aspecto, a experiência da UNPROFOR estabelecida, em 1992 na Croácia e na Bósnia Herzegovina, e a partir de 1993 na Former Republic of Macedónia é assinalável. Aquilo que começou por ser uma missão de seis meses, acabou por se prolongar por quatro anos, sem as mínimas condições para cumprir a sua missão, devido a um mandato totalmente desadequado. Entre muitos outros problemas, a composição da força incluía um número considerável de contingentes de países do terceiro mundo que deixaram a missão, logo que se deu a transição para a OTAN. No que se relaciona com a integração dos diversos contingentes, está a verificar-se uma preocupação constante de ligação entre todos os actores civis e militares, especialmente no que respeita aos assuntos humanitários a técnicos especialistas ou, se possível, à inclusão nos contingentes de legalistas com formação humanitária e militar. Em sexto lugar, verifica-se uma crescente tendência para o emprego de MSU,



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

cuja função é a manutenção da lei e da ordem, aspecto fundamental nas questões relacionadas com os direitos fundamentais. Em sétimo lugar, a lógica da gestão de crises tem de ser global no que respeita à integração de um grupo de gestão capaz de reunir políticos, militares, juristas, agentes da comunicação social, sociólogos, psicólogos, etc. Por outras palavras, as crises são hoje vistas como fenómenos pluridimensionais que requerem respostas pluridimensionais e coordenadas. Finalmente, o aspecto mais importante é a questão da preparação. Duas áreas parecem ganhar mais e mais importância. Por um lado, verifica-se uma absoluta necessidade de especialização em questões humanitárias e, por outro, torna-se muito importante que todos os contingentes militares encarem estas questões como mais um aspecto da sua formação, tão importante como qualquer outro.

Mas colocadas as observações que parecem ser mais apropriadas no processo evolutivo destas duas organizações, fica uma nota de fundo que merece especial atenção: a credibilidade e a autoridade em matéria do humanitário, sem deixar de considerar que a OTAN é uma organização regional organizada e equipada para combater e que as NU, detêm uma responsabilidade global, englobando um vasto leque de tarefas que ultrapassa em muito a habilidade para o combate (Rupert Smith, OTAN Review, Summer 2001, p. 24, 25). Nesta matéria, os políticos nacionais parecem ter dificuldade em aceitar que a missão primária de um soldado é eliminar o seu oponente ou retirar-lhe a vontade de combater. Mas é precisamente o aprofundamento desta ideia que transforma o soldado profissional num excelente utensílio da paz e, conseqüentemente, lhe confere a capacidade de impor a lei, pela força. Também aqui importa distinguir entre a missão militar e as missões de polícia. Na verdade, podemos considerar missões militares, todas aquelas que pressupõem a utilização da força efectiva ou potencial de modo a proporcionar um ambiente seguro onde as forças de polícia possam exercer a sua acção junto das populações.

f) AS OAP E O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E DOS CONFLITOS ARMADOS

O importante é nunca parar de perguntar.
Albert Einstein

As OAP são, no quotidiano, verdadeiros instrumentos da política de segurança e da política humanitária internacional, uma vez que os exércitos nacionais possuem a necessária capacidade logística, de mobilização e de criar condições de segurança, que os tornam agentes privilegiados (não únicos) do humanitário. Além deste facto, também na reabilitação pós conflito, as forças



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

militares desempenham um papel crucial, designadamente, no que respeita à criação das condições básicas para a constituição e exercício dos poderes de autoridade do Estado, dando forma à principal finalidade das OAP - a de criar condições para uma resolução política do conflito. Nestes termos, uma das ferramentas políticas é, precisamente, a capacidade que as forças de paz detêm, no que concerne ao respeito pelo Direito Internacional, designadamente da Lei da Guerra, na medida que só a realização da justiça, pode proporcionar a conformação da ordem ou de uma nova ordem interna. As NU não são um Estado, pelo que não se podem constituir signatários das Convenções de Genebra. Nestes termos, a responsabilização por crimes cometidos pelos militares ao seu serviço, no âmbito das OAP, compete ao Estados nacionais, nos termos dos SOFA e da legislação Internacional. De facto, a organização dos estados-maiores internacionais deve estar preparada para uma acção conjunta das células de operações, CIMIC e do oficial de assuntos jurídicos, de modo a que se possam fazer chegar, ao tribunal competente, as peças processuais necessárias à responsabilização internacional dos arguidos. Por outro lado, um eficiente sistema de relatórios pode influenciar o comportamento político das partes, uma vez que, a susceptibilidade da exposição pública de acções militares ou outras, pode contribuir para a formação das posições oficiais das partes. Em complementariedade com este sistema, os ordenamentos jurídicos nacionais têm de colocar ferramentas ao dispor das forças de paz, por forma a sancionar eventuais desvios internos às condutas preconizadas. Sem tentarmos ser exaustivos, listam-se, em seguida, as principais capacidades que as forças militares colocam à disposição da operacionalização do Direito Internacional Humanitário:

De carácter geral

- Colaboração com NGO/PVO e OI: acreditação, planeamento, coordenação, interoperabilidade, doutrina de emprego, treino em tempo de paz, troca de informações, etc.;
- Apoio a processos eleitorais;
- Recenseamento de populações;
- Segurança geral;
- Apoio em informações;
- Apoio aos média;
- Apoio às autoridades locais;
- Apoio logístico de carácter geral;



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- Reparação e manutenção de infraestruturas;
- Assistência Humanitária;
- Elaboração de planos de segurança e logísticos;
- Distribuição de ajuda de emergência;
- Apoio e supervisão a movimentos de refugiados e ou deslocados;
- Escolta a comboios humanitários (protecção a colunas);
- Estabelecimento de zonas e ou áreas de segurança, de natureza militar;
- Estabelecimento de áreas protegidas, refúgios seguros e corredores de natureza humanitária, nos termos da SCR 1296 (2000);
- Presença de proximidade essencial à normalização da vida social;
- Presença em força nas áreas em disputa, assegurando um nível mínimo de segurança às populações;
- Presença em áreas rurais, assegurando a contínua produção de colheitas;
- Presença junto de locais de assinaláveis interesse cultural e protecção do património;
- Apoio à troca de prisioneiros de guerra;
- Apoio à troca de cadáveres.

De carácter específico

- Resposta, no plano humanitário, a actos ilícitos, com actos lícitos: procurando, no que respeita ao relacionamento entre as partes, introduzir a ideia de que, a prática de actos ilícitos, não dá à contra-parte a possibilidade legal de responder também pela via da ilicitude;
- Protecção a certas categorias de pessoas, nos termos das Convenções e Protocolos Adicionais;
- Apoio jurídico;
- Captura de arguidos sob mandato dos tribunais internacionais⁴¹;
- Recolha de provas para instrução de processos nos tribunais internacionais;
- Assistência humanitária, nos termos das Convenções e Protocolos Adicionais;

⁴¹ Relativamente ao ICTY, após um período inicial de dificuldades lamentáveis, a situação do Tribunal mudou em 10 de Julho de 1997, quando uma operação arrojada das forças de paz do Reino Unido capturaram um suspeito de crimes de guerra, Milan Kovacevic, e mataram um outro, Simo Drljaca, quebrando o ciclo de impunidade que tinha caracterizado o conflito dos Balcãs.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- Monitorização do respeito dos direitos das mulheres, das crianças e, dentro do possível, dos jornalistas;
- Contribuição para a recomposição das famílias;
- Contribuição para a localização de desaparecidos e identificação de cadáveres;
- Protecção contra a pilhagem;
- Fiscalização do correcto uso da simbologia internacional;
- Aplicação da lei local, designadamente no que concerne ao direito de propriedade, excepto no que se relaciona com o estatuto das forças de paz;
- Sensibilização das partes no que respeita ao DIHCA.

g) COOPERAÇÃO CIVIL MILITARY (CIMIC)

"The job is to channel the efforts efficiently."
AJP 9

A cooperação civil militar, em particular a ligação, é a chave de qualquer processo de paz, uma vez que as forças militares não resolvem crises, apenas possibilitam a criação de condições mais favoráveis à intervenção política. Nestes termos, a CIMIC pode ser uma ferramenta política fundamental, que só muito recentemente conheceu uma verdadeira explosão, embora, no caso nacional, já existisse durante as campanhas de África, sob outra forma e num outro âmbito, tomando a designação de assuntos civis. A ligação entre as forças militares, as autoridades civis e as ONG em presença, num determinado teatro de operações, tem vindo a revelar-se cada vez mais importante, no sentido de ajudar a formar o consenso político. Aspectos como as informações, a segurança e a liberdade de acção podem vir a melhorar substancialmente, se esta cooperação for desenvolvida da maneira mais adequada. De facto, a finalidade última da cooperação civil-militar é fomentar, estimular e manter um nível adequado de cooperação, de modo a criar um ambiente onde o comandante militar possa tirar claras vantagens do emprego dos seus meios, por forma a facilitar o cumprimento da sua missão. Em missões ao abrigo do Capítulo VII, a CIMIC trabalha essencialmente em proveito da protecção da força, em missões sob a égide do Capítulo VI, a CIMIC pode conduzir, no longo prazo, aos fundamentos da solução da crise, sobretudo se a considerarmos como o processo de cooperação e coordenação entre o comandante de uma força militar, a população e as organizações civis do seu teatro de operações. O processo envolve a criação de mecanismos de ligação e coordenação das necessidades das organizações militares e civis. Também pode levar, em



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

circunstâncias excepcionais, ao envolvimento militar em tarefas que caberiam, normalmente, aos civis. Este tipo de cooperação induz um conjunto crescente de preocupações no planeamento das acções militares, designadamente, no que diz respeito a campos de refugiados, protecção dos DH, ajuda humanitária, prisioneiros de guerra, organizações não governamentais, autoridades locais-regionais-nacionais, localização, sinalização de campos de minas, apoio médico, apoio educacional, etc.

A CIMIC tem permitido, no caso particular das NGO de carácter humanitário, operacionalizar a sua acção em quatro áreas fundamentais: na manutenção de uma certa liberdade de acção, no apoio logístico associado à saúde pública, nas comunicações e num nível mínimo de segurança. Mas o caso da NGO é particularmente interessante. De facto, as NGO procuram beneficiar ao máximo da segurança que as forças militares proporcionam, sem se inteirarem convenientemente do problema do uso da força na sua globalidade, especialmente naqueles aspectos que envolvem um certo grau de confidencialidade. O número de NGO é crescente e requer mais e mais coordenação. Este facto contribui também para estimular a realidade micro económica local, na medida em que estas intervêm também como agentes económicos.

Uma das características comuns a todos os actores de um conflito deste tipo é a sua permanente necessidade de negociar, ao nível político, ao nível humanitário e ao nível militar. Deste modo, os principais problemas parecem residir no planeamento, na coordenação, na ligação e no treino das próprias NGO. Na perspectiva em que estamos a tratar o tema, destacam-se, neste âmbito, as chamadas Human Rights Operations (HRO). Estas operações consistem num conjunto de acções que, requerendo algum grau de conhecimentos técnicos na área humanitária, podem ser desenvolvidas pelos contingentes militares, designadamente pelas informações (O levantamento e registo das comunidades locais realizado pelos contingentes portugueses no Kosovo, revelou-se de grande utilidade para a conduta das HRO), através da investigação, pela presença dissuasória, através da participação em processos eleitorais, pelo contributo para reinserção de ex-combatentes, no combate à impunidade, pelas campanhas de educação, como elemento facilitador do diálogo, pelo apoio técnico proporcionado em áreas específicas como a saúde, pelo apoio humanitário às populações, etc.. Estas operações devem desenvolver-se, sempre que possível, em articulação com as autoridades locais e com os contingentes de policia, podendo-se destacar, como aspectos fundamentais, os seguintes:

- Actualização permanente da situação humanitária;



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- Facilitador do combate à impunidade;
- Sustentação da melhoria da situação em termos de DH;
- Encaminhador das melhores soluções, como sendo as domésticas.

A relação com as autoridades locais pode conduzir à identificação geral dos problemas enfrentados pelas comunidades, o contacto com a população conduz ao levantamento da sua situação, designadamente no que respeita às condições de vida, relação com os beligerantes, necessidades de segurança, refugiados, etc.; a cooperação com as instituições locais, por exemplo, orfanatos, hospitais e prisões, pode desenvolver aspectos desconhecidos da situação humanitária, etc.

As modernas operações de paz tendem a ser conduzidas numa proximidade considerável com as organizações não governamentais e com algumas organizações internacionais ou agências especializadas dessas organizações. Uma boa parte das condições para o sucesso militar da operação pode ser reunida sem o uso real ou potencial da força, quer através da própria população local, quer em coordenação com as instituições mais significativas presentes na área de crise. No que respeita às ONG verifica-se uma crescente necessidade de actuação nas áreas da organização, do planeamento, da coordenação, das comunicações e do treino. Na verdade, torna-se cada vez mais necessário acreditar os diversos intervenientes, planear as operações militares, tendo em conta a presença e a acção das ONG mais influentes e activas, procurar uma convergência mínima de esforços, proporcionar um diálogo a partir de um conjunto de princípios comuns (desejavelmente uma doutrina comum), caminhar no sentido de ser possível uma interoperabilidade de equipamentos e, por fim, montar um sistema de cooperação/coordenação que, fora do tempo de crise, permita a execução de um treino conjunto mínimo.

Mas quanto mais complexas são as crises, maior envolvimento político tendem a desencadear. Em termos de Aliança Atlântica a responsabilidade pelo emprego de forças reside no NAC, órgão onde é desenvolvido o mandato político em estreita coordenação com o MC. O mandato, instrumento político por excelência, define o estado final e nomeia o comando estratégico, definindo a área de actuação. Em termos estritamente internos, estes assuntos são indicados através da directiva iniciadora. Numa operação militar de larga escala, envolvendo uma significativa diversidade de elementos e organizações civis e ainda a liderança política da missão, o plano da campanha é apenas mais um, entre um vasto conjunto de outros planos de natureza multifuncional. Deste modo, é necessária a coordenação das actividades militares com os diversos agentes envolvidos numa



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

determinada área de operações em concreto e, por vezes, toma-se importante ter em consideração algumas restrições impostas pela acção dos diversos actores, especialmente em operações de resposta a crises. Todavia, em operações de grande intensidade em ambientes hostis, talvez seja muito difícil obter a desejável harmonia entre as actividades militares e as actividades não militares. Mesmo assim, a CIMIC deverá continuar a ser uma das grandes preocupações, tendo em vista a transição de poder para as autoridades civis.

h) O PAPEL DAS ONG

"NGO usually are the first in and the last out"

A resposta a uma crise coloca-se, em regra, em quatro componentes distintas e complementares: a política (causas da crise), a militar (estabilização da situação), a civil (infra-estruturas e governabilidade) e a humanitária (aliviar o sofrimento, salvar vidas e proteger os DH). Talvez um dos mais interessantes exemplos sobre a complexidade e importância dos aspectos não militares numa crise seja o *General Framework for Peace* (Dayton, 1995), uma vez que continha 11 anexos, um dos quais sobre a implementação dos aspectos militares.

Há hoje uma miríade de organizações, compreendidas entre as seguintes classes: as governamentais, as não governamentais, as organizações privadas, as organizações internacionais e as próprias organizações no seio das NU. Relativamente às ONG, podemos afirmar que o racional utilizado, para além de uma filosofia humanitária e altruística que está na génese de quase todas, especialmente dos seus membros operacionais, há uma ideia de negócio, por muito que nos custe a aceitar. As ONG têm absoluta necessidade de se promoverem, como meio de assegurarem a sua própria sobrevivência. A quantidade de recursos de que dispõem, determina obviamente o nível da sua acção humanitária, mas também o prestígio, a influência e a importância dos seus membros. A notoriedade é um das chaves do sucesso das NGO. A confirmar esta tese, bastará referir que o DHA, órgão do Secretariado das NU, recebeu 110% dos pedidos de fundos para suportar as suas acções na crise da Bósnia Herzegovina e apenas 30% na crise do Sudão.

A experiência leva-nos a identificar como quatro os grandes problemas da acção das ONG no terreno: coordenação, segurança, recursos e uma tendência para a dependência dos Estados nacionais. Estes quatro problemas apresentam-se interdependentes, pelo que não podem ser tratados isoladamente. Embora já se manifestasse nas operações ocorridas durante os anos 60, no Congo, e nos anos 70 e 80, no Líbano, nunca chegou à magnitude e complexidade dos problemas de hoje. Em fins de 1997, segundo a ACNUR, havia no mundo 22 milhões de refugiados, deslocados ou



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

repatriados. A componente militar das operações acaba, necessariamente, por fornecer apoio logístico e segurança. Todavia, o problema da sua própria segurança depende, em regra, de factores exteriores à própria organização. As ONG podem caracterizar-se por uma certa autonomia no terreno, por uma relação privilegiada com os seus patrocinadores e geralmente a sua acção prolonga-se no tempo. Ao contrário da componente militar que segue as orientações políticas e procura retirar-se o mais rapidamente possível, as ONG não têm uma única «policy» e prolongam a sua acção muito para além da acção militar. Também ao contrário das forças militares, as ONG não têm um idêntico critério para o sucesso, uma vez que as primeiras visam criar condições mínimas para uma solução política (implementar um mandato ou reduzir as hostilidades a um nível aceitável), as segundas desejam chegar com o mais possível ao maior número de pessoas necessitadas. O problema é ainda mais complexo, porquanto as ONG correm grande risco ao agirem sozinhas e, se gozam da protecção da força de paz, correm o risco de ser identificados com a missão, o que, se se tratar de uma acção ao abrigo do Capítulo VII, podem ver a sua neutralidade comprometida. Todavia, foram as necessidades de protecção à assistência humanitária que precipitaram as alterações de mandato da UNSOM e UNPROFOR, neste último caso, dando lugar a uma acção ao abrigo do Capítulo VII.

Neste sentido, há alguns pontos de contacto entre a acção militar e o papel das ONG que merecem referência. No campo dos princípios de actuação, ambos se guiam por princípios de humanidade e de imparcialidade. A componente militar pode fornecer um considerável apoio às ONG, designadamente na escolta a comboios, transporte e distribuição de ajuda humanitária, apoio às autoridades locais, reparação e manutenção de infra-estruturas, apoio sanitário, apoio de engenharia, apoio em comunicações e apoio em informações, quer através da «inteligence», quer através da informação pública, quer ainda através das operações psicológicas, como foi o caso da Somália. Também as ONG podem apoiar as forças militares, realizando aquelas tarefas que, não sendo essencialmente militares, têm de ser por estes desempenhadas, na ausência das ONG, como por exemplo o transporte e a assistência aos refugiados. Mas podem ainda contribuir com informação sobre o ambiente no seio das populações e das autoridades locais e regionais. Têm, por vezes, alguma capacidade em comunicações em áreas que as forças militares não dispõem. Todavia, o grande problema desta partilha é que as ONG são extremamente sensíveis à sensação de controle por parte das forças militares. A fim de facilitar a acção de ambos os actores militares e ONG, julga-se importante estabelecer uma coordenação centralizada, um mútuo entendimento quanto às AOR e



objectivos, compatibilidade nas comunicações, localização dos centros CIMIC, ligação e reuniões periódicas, etc. Pode, portanto, dizer-se que as ONG são importantes para uma OAP, desde que se entendam as diferenças de filosofia de actuação e objectivos e desde que seja possível um trabalho conjunto, apesar da experiência ter verificado que muitas delas são agências de informação dos governos que afirmam não depender.

i) REGRAS DE EMPENHAMENTO

The need to consider the political dimension applies equally across the range of operations. Military actions are controlled by Rules of Engagement (ROE), which are authorised by the NAC.
AJP 3.4, 1st Draft

Peacekeepers never fire the first shot.

As regras de empenhamento (ROE) resultam da composição de três aspectos fundamentais: "Law, policy and military operations" (CIMIC, Field Book – EUROFOR, p. V/2.): São, na verdade, um instrumento que proporciona orientações e instruções aos comandantes de forças no terreno, no âmbito do quadro dos objectivos políticos e militares (Arte Operacional, 2000, p. 54). Proporcionam um efectivo controlo político, dentro de parâmetros legais das operações das forças militares. Pode afirmar-se que se destinam a controlar o emprego da força por unidades militares em situações de paz, crise ou guerra, sendo aplicadas de acordo com o Direito Internacional Público não só naquilo que respeita às Leis da Guerra (Direito de Haia), mas também no que concerne à protecção das vítimas (Direito de Genebra). Este tipo de regras requer, em princípio, a aprovação ao nível político nacional ou, no caso de forças conjuntas e combinadas, aprovação ao mais alto nível, no âmbito da organização onde se insere o contributo nacional. Neste caso, pode acontecer que as ROE nacionais sejam mais restritivas, relativamente àquelas aprovadas para a força conjunta ou combinada, desde que existam razões políticas ou jurídicas, do foro nacional, que o justifiquem.

As ROE, aprovadas segundo orientações de natureza política, definem o grau e o modo como a força vai ser aplicada numa operação militar, de modo a assegurar o seu efectivo controlo. Estas orientações políticas traduzem uma orientação genérica que pode ser definida em três categorias: XRAY – De-escalada; Yankee – Status Quo ou Zulu – Tomar a iniciativa, considerando o risco de esclada aceitável. Estas regras não se substituem às leis da guerra, mas devem proceder à sua clarificação. Deve, no entanto, ser ressaltado que, o facto de uma acção militar estar conforme um conjunto de regras de empenhamento não garante, só por si, a sua legalidade, pelo que há sempre



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

lugar ao apuramento da responsabilidade penal do comandante, uma vez que permanece o princípio da proporcionalidade apropriada do uso dos meios, dada uma determinada circunstância. Estas regras baseiam-se em três princípios fundamentais:

- *o direito inerente à auto defesa e à defesa de terceiros independentemente dos enquadramentos jurídicos dos ordenamentos locais e das jurisdições domésticas;*
- *a necessidade militar e a proporcionalidade, porquanto a força apenas pode ser usada em caso de manifesta necessidade e num mínimo adequado à situação;*
- *e, ainda, a redução do risco dos danos colaterais, através de um conjunto de precauções de modo a evitar estragos na vizinhança do alvo.*

Mas as ROE servirão de pouco, se as intervenções militares humanitárias não conseguirem ganhos significativos na situação humanitária, tendo por referência o problema da neo-guerra. A este propósito citaremos alguns exemplos:

- O paradoxo da racionalidade (tecnologia de precisão para atingir objectivos racionais é irracional porque pode potenciar o risco de catástrofe ecológica – resíduos radioactivos do material depositado);
- O problema da proporcionalidade (a humanidade da intervenção e a desumanidade ecológica);
- O ónus da limpeza, como por exemplo das minas e dos dispositivos explosivos por detonar, que é da responsabilidade do contingente internacional que as utilizou;
- O problema da selecção de objectivos já que estes obedecem a um rigoroso controlo político; uma vez que os ataques à propriedade privada, ainda que com o objectivo de privar o adversário de recursos, só encontram justificação se se tratarem de objectivos militares e constituírem Pontos Decisivos ou Centros de Gravidade;
- Talvez o mais importante, a recomendação de prudência, ou seja a capacidade de decisão racional em situações de incerteza.

As ROE procuram harmonizar a conduta operacional das forças de paz, num ambiente de complexidade, com os instrumentos de Direito Internacional, com as regras do Direito Interno do Estado nacional, com a política internacional relativamente ao conflito onde actuam e ainda com as



orientação políticas internas que traduzem a política nacional doméstica relativamente àquele teatro de operações em concreto.

j) **OPÇÕES DE POLÍTICA EXTERNA: O CASO PORTUGUÊS**

Embora só alguns estejam capazes de gizar uma política, todos são capazes de a julgar.

Karl Popper (1993), Vol. I, p. 197

As operações militares estão sujeitas, quer em tempo de paz ou quer se viva uma situação de crise, a uma intervenção política constante, cobrindo uma considerável gama de actividades militares, quer estas decorram no âmbito estritamente nacional, quer decorram num ambiente combinado no seio de uma Aliança. Importa, pois, que essa orientação política seja efectiva e inserta numa estratégia orientada pelos interesses nacionais. Para que tal seja possível, os objectivos políticos e o estado final desejado devem ser claramente identificados de modo a facilitar a elaboração e a execução dos planos militares. Às autoridades militares compete apenas preparar as diferentes modalidades de acção militares que prevejam as incertezas, de modo a alcançar um estado final militar. *"Military activity at the strategic and operational level will clearly be influenced, and ultimately directed by political consideration."* (AJP 3.4 – 1st Draft).

No caso nacional e não se conhecendo objectivos que não sejam de natureza genérica de integração em espaços internacionais, o problema do emprego dos contingentes militares no exterior, parece mesmo reduzir-se à expressão «de problema», pelo facto de não saber claramente o que fazer com tal instrumento. Em segundo lugar, a dificuldade acresce pelo facto de não se tratar de um determinado instrumento, mas de todo um sistema que, de modo coerente e pragmático, deve ser construído e empregue para apresentar resultados, face a objectivos políticos determinados. Em terceiro lugar, o sistema deve representar um todo político capaz de proporcionar o envio de sinais políticos fortes à comunidade internacional, nos momentos decisivos. Também nesta matéria, os eventuais créditos internacionais obtidos com o sucesso da participação de forças militares nos Balcãs, não foram aproveitados politicamente, uma vez que, embora a nossa retirada do Kosovo tivesse motivações de racionalização do dispositivo, tendo em vista o teatro de operações de Timor, esta retirada foi associada ao problema do Urânio empobrecido, e como tal, constituiu-se num sinal político de sinal contrário.

Mas o problema da defesa, em matéria de OAP, não é um problema exclusivamente de meios. É fundamentalmente um problema de articulação e maximização do valor desses meios, quer se



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

tratem dos diversos agentes das forças de segurança, das forças militares, dos serviços de informações, do Conselho Nacional para o Planeamento Civil de Emergência, do Ministério dos Negócios Estrangeiros através das Embaixadas, do Ministério da Saúde, etc. Existem tremendas dificuldades ao nível das forças conjuntas, agravadas pelas questões da definição das ameaças de natureza interna ou externa, problemas que conduzem inevitavelmente à duplicação de meios e à consequente dificuldade em financiar tal dispositivo⁴².

Um Estado da dimensão de Portugal tem que apostar numa legitimidade de exercício em todas as circunstâncias da vida internacional e especialmente naquelas em que estiverem em jogo valores fundamentais. Há que evitar, a todo o custo, que os pequenos países sejam apenas informados⁴³. A legitimidade de exercício, isto é, a contribuição para o sistema é absolutamente decisiva. No plano democrático internacional, os protestos pacíficos e civilizados das minorias ou dos que têm um poder limitado tendem a ser ignorados, mas constituem um instrumento que deve ser exercido sem limitações, sempre que estiverem em jogo questões de princípio. Pode afirmar-se que, nas relações internacionais, o reconhecimento da força ou do poder de «chatear» responsabilmente, constituem também uma regra ao alcance de qualquer um. A afirmação de um comportamento responsável do Estado Português passa, necessariamente, pela acção prestigiada internacionalmente das suas Forças Armadas e de todos os agentes que com elas colaboram. Esta afirmação só é possível através da concentração em áreas de esforço ou de especialização, compatíveis com os nossos interesses, objectivos e possibilidades efectivas. É preciso descobrir, criar e potenciar os nossos poderes funcionais emergentes. Neste contexto, o nível de esforço que se exerce actualmente em Timor é, em nossa opinião, de eficácia duvidosa, em termos de objectivos políticos nacionais. A nossa reduzida capacidade de projecção aconselha a um esforço de especialização e presença nas áreas de influência da CPLP, da UE e na zona Euro-atlântica do mediterrâneo, sem embargo de envolvimento de presença noutros contextos, tendo em atenção que

⁴² A constituição, por exemplo, de um comando conjunto integrado de todas as forças de operações especiais que passariam a gerar, por medida, unidades colocadas à disposição quer do MDN, quer do MAI, conforme se revelar necessário, é um modelo a estudar e a explorar.

⁴³ A Trindade e Tobago, através do seu Presidente, pediu, em 1989, na Assembleia da ONU, no âmbito de um comité de combate ao tráfico de droga, a criação de um Tribunal Penal Internacional para julgar os crimes internacionais mais graves. A proposta teve muito apoio na Assembleia Geral e, no ano seguinte, foi resolvido pedir à Comissão de Direito Internacional a redacção de um projecto de Estatuto do TPI. Este veio a ser presente à Assembleia Geral em finais de 1994 e passou a ser negociado pelos Estados desde 1995, no âmbito de comités a todos abertos, criados especificamente para o assunto, que vieram a culminar com a conferência de Roma de 1998, que aprovou o Estatuto. Assim, foi a Trindade e Tobago que despoletou todo o processo e este pequeno país manteve-se sempre muito activo nas negociações e na linha da frente para as soluções mais favoráveis à defesa dos direitos humanos.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

a presença nos teatros de operações, não se limita a objectivos humanitários, mas integra também objectivos de afirmação do Estado.

O problema dos espaços de integração pode identificar-se, em parte, com a questão da especialização. Na verdade, só pode falar-se de integração como multiplicador de potencial, uma vez que aumenta o peso relativo de uma determinada representação (Por exemplo o peso relativo da OTAN na OSCE é de 19/55), se existir a habilidade da especialização, isto é, ter a capacidade de fazer muito bem, uma pequena parte do todo. Caso contrário, a integração significará, exclusivamente fazer aquilo que os outros não desejam para si. Ainda a propósito da especialização com vista a obter o «poder funcional» gostaríamos de recordar a *história do casal que se prepara para matar os dois filhos* (Rogero, N., Intervenção no Seminário sob «Terrorismo e o Tribunal Penal Internacional», Fundação Mário Soares, 7 de Janeiro 2002), para retratar a problemática do direito de ingerência internacional, como descontinuidade em relação às ideias clássicas do direito internacional, onde a soberania é *prima inter pares*. Na verdade, é inaceitável que o vizinho, de boa-fé, na impossibilidade de recurso em tempo útil à autoridade competente, intervenha no sentido da salvaguarda do bem «vida» dos dois filhos, em relação aos quais os pais detêm a «soberania» do poder paternal. Ora, aqui, o elemento essencial, como se referenciou anteriormente, é a boa-fé do Estado interventor. Nesta matéria, a conduta internacional do Estado Português é susceptível de apresentar uma legitimidade muito própria que legitima, de modo mais fácil, a sua participação em acções desta natureza. É que nem todos os que intervieram nos Balcãs procuraram alargar um modelo de liberalismo/imperialismo económico - há, porventura, entre eles, alguns humanistas.

Para um país de limitada capacidade de utilizar a força militar de modo autónomo num contexto internacional, a crise no Kosovo veio reeditar a importância do vector nuclear (armas de destruição de massa), uma vez que, se a Sérvia possuísse armas nucleares, tudo teria sido diferente - o nuclear oferece uma blindagem aos estados prevaricadores quer nas questões do direito humanitário, quer nos problemas do Direito da Guerra. Nestes termos, as melhores contramedidas conhecidas e ao alcance de pequenos Estados são a denúncia e a jurisdição internacional. Os Estados pautam exclusivamente as suas acções pelo compromisso possível entre os seus interesses próprios e as suas capacidades de realização, perante a dinâmica relacional de forças estabelecida com os seus pares (Santos, V. M., 2001, p. 138). Num mundo governado pela força, com o significado das palavras a ser determinado pelo poder (Chomsky, N., 2001, p.196), o conceito do que



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

é justo parece ser determinado pelas potências, tendendo-se a confundir força com razão. Só a denúncia e a jurisdição internacional podem fazer ponderar esses interesses.

O modelo de Estado nacional, que estamos a construir numa lógica pós social, deveria dar uma relevância aos sectores da segurança nunca antes perspectivada. Na verdade, nesta mesma lógica, o Estado tende a fazer-se substituir-se em sectores de actividade tipicamente estatais, mas onde essas soluções são tecnicamente viáveis. Têm sido experimentadas, entre nós, com relativo sucesso, soluções na área da saúde e nalgumas funções no âmbito da administração interna, entre outras, com a criação de institutos públicos que, prossequindo fins públicos, apresentam um modelo de gestão que se aproxima da gestão privada. Razões de sobra para a completa concentração do aperfeiçoamento do sistema de segurança onde, por definição, o Estado detém a exclusividade da utilização da coacção. Falta ao Estado português uma dimensão administrativa estrutural, onde certamente a defesa tem um lugar muito próprio. Caminha-se, pode afirmar-se, em sentido oposto, uma vez que as despesas per capita com o sector público do Estado praticamente duplicaram entre 1990 e 2001, tendo sido reduzidas em cerca de 1/3, em igual período, as verbas destinadas às Forças Armadas (Santos, L. Dos, 2002).

Finalmente, do nosso ponto de vista, há ainda a salientar três ideias. Aprovadas que foram as Grandes Opções do Plano para 2002 (Lei n.º109A-2001, de 27 de Dezembro), estas parecem conter, no que respeita à defesa e independentemente do seu mérito político intrínseco, referências às principais questões que se levantam no campo da política externa e interna, cujo contributo se relaciona directa ou indirectamente com o emprego de forças armadas. O que se torna verdadeiramente importante é que essas opções em matéria de defesa resultem de largo consenso político e não alterem significativamente em cada legislatura. A construção das forças armadas é um processo longo, difícil, oneroso e demasiado importante para se determinar por objectivos políticos de curto prazo. Por outro lado, podemos verificar que a imagem do Estado Português, no que concerne aos assuntos de defesa é, na generalidade, uma imagem de prestígio internacional. Essa imagem resulta, em boa parte, do relativo sucesso das missões de paz, quer das unidades constituídas quer dos desempenhos individuais. Este sucesso tem assentado na ideia de uma preparação para um empenhamento efectivo (preparação para o conflito clássico), complementado com uma preparação específica para o teatro onde decorre a missão. Esta filosofia tem-se revelado correcta, mesmo em termos internacionais. Todavia, essa imagem internacional positiva não é assumida pela comunidade nacional, a qual revela desconhecimento, desinteresse e apatia por tais



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

assuntos, rejeitando categoricamente qualquer alinhamento com o aprofundamento da preparação militar clássica. As novas «teorias da guerra sem perdas» podem constituir, neste ambiente, uma arma dos poderosos, que se tornam vitoriosos apenas pela palavra, atacando indirectamente o «poder» do Estado. A terceira nota vai para o controlo político das forças armadas nacionais. A continua intervenção política, nas operações militares, e a falta de definição jurídica da crise aconselham a uma ampliação dos conceitos que estão na génese dos artigos 135º, 145º, 161º, 163º, 197º e 273º da CRP, especialmente para missões de reacção a crises, tais como as missões «out-of-area», no caso da OTAN. Trata-se de uma necessária partilha, responsabilização e co-envolvimento institucional dos órgãos mais representativos da soberania da nação (Assembleia, Presidente da República e Governo), bem como de uma muito necessária adaptação às novas realidades, uma vez que as soluções constitucionais quedam-se por uma visão clássica, pouco pragmática, do emprego de forças militares, nos diversos tipos de missões, fora do território nacional. A Directiva Ministerial de Defesa Militar para 2002 refere duas orientações na linha deste mesmo problema. Por um lado, reconhece uma maior inter-relação dos conceitos de segurança interna e externa e, por outro, aponta a necessidade de novos instrumentos legais, tendo em vista a definição de crise.

k) NOTAS FINAIS

*The Blue Helmet is a political concept.
Ambassador Lakhdar Brahimi, 2001*

Não será difícil reconhecer que a segurança na Europa, nalgumas regiões de África e da América do Sul e num conjunto de outros espaços regionais espalhados pelo mundo, tem sido caracterizada pela acção das forças de paz, actuando sob Mandato das NU. Apesar da problemática inerente às actuações em «peacekeeping» ou «peace enforcement», parece ser possível encontrar um denominador comum na actuação: a cooperação e aprendizagem. Não longe vai o tempo em que foi lançada a 1ª força de paz, a United Nations Emergency Force, na sequência da crise do Suez, recolhendo os ensinamentos das missões de observação anteriores e lançando as bases dos princípios de actuação, hoje ainda válidos. A ideia de que *“uma operação de paz é uma missão de estabilização e de redução da escalada, visando uma paz sustentável”* (Tenente Coronel Harleman do DPKO, 1994), traduz bem a essência desta actividade. Neste sentido, as operações de manutenção de paz, têm de estar ligadas a toda a problemática do humanitário.

Está a formar-se a convicção do importante contributo das forças militares, ao serviço de OI legítimas, para a conformação do DIHCA, sem esquecer que as OAP estabelecem também, de um



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

certo modo, relações de poder. Esta convicção apresenta fundamentos políticos que decorrem dos valores nacionais tradicionais e da necessidade de afirmação da nação, no contexto internacional, mas também importa salientar que a morte das ideologias fez nascer um novo pretexto, o humanitário, para que as elites dominantes, possam prosseguir a luta pelo poder, nas suas diversas manifestações. Novas doutrinas, novos instrumentos estão a ser estudados, ensaiados e aplicados (processos de planeamento, Targeting, ROE, CIMIC, Buffer Zone, etc.), no sentido de aperfeiçoar, ainda mais, esse contributo dos Estados nacionais, como manifestação da sua importância, na conformação internacional de uma ordem que realize mais e melhor justiça. As operações de apoio à paz constituem, em si, um instrumento verdadeiramente susceptível de ser colocado ao serviço do Direito Internacional, especialmente naquilo que se relaciona com a conduta das partes, no decorrer das operações militares. As forças de paz, é preciso não esquecer, são por vezes as únicas testemunhas que, para além das vítimas, têm o ónus e a possibilidade efectiva de reagir contra a desumanidade. No caso dos conflitos nos Balcãs, foi graça à acção destas forças na captura de indiciados por crimes de guerra que o *Tribunal Ad Hoc* deu os primeiros passos no sentido do exercício da sua jurisdição, facto que tem a maior importância no percorrer do caminho que levará ao aperfeiçoamento do DIHCA. As forças de paz protagonizam uma ideia de proximidade que faz aceitar melhor a distância entre a norma e a realidade e, indirectamente, força uma outra perspectiva do carácter vinculativo dessa mesma norma. No campo das intervenções humanitárias, o caso do Kosovo merece especial destaque, pela possibilidade de configurar uma possível causa de exclusão de ilicitude.



VII. OPERAÇÕES DE EVACUAÇÃO DE NÃO COMBATENTES (NEO)

a) GENERALIDADES

*Military action is a method used to attain a political goal.
Mao Tse-tung, 1937*

Tratadas que foram as operações de apoio à paz, no âmbito das operações de resposta a crises, falta abordar o segundo tipo de operações mas, agora, as inclusas no âmbito das operações humanitárias fora do contexto das operações de apoio à paz: as operações de evacuação de não combatentes. Este tipo de operações, que também podem ser executadas num contexto de operações de paz, têm por finalidade última garantir o regresso ao território nacional de cidadãos nacionais, que o desejem e cuja segurança se encontre ameaçada no território do Estado onde se encontrem, por este não ter condições, na sua ordem interna, que garantam essa mesma segurança.

Deve afirmar-se a importância política doméstica da capacidade de conduzir este tipo de operações. A natureza do homem português levou-o a espalhar-se pelo mundo inteiro, mas raramente a deixar de se sentir lusitano⁴⁴. Do mesmo modo, aqueles que ficam, continuam a manter

⁴⁴ Nesta época dominada pelo irreversível movimento da globalização, as comunidades de emigrantes portugueses têm ganho uma cada vez maior notoriedade e importância. Portugal, entendido como uma pequena potência, deve procurar todas as oportunidades para aumentar o seu poder e grau de influência, num sistema internacional caracterizado pela incerteza e permanente mudança, pelo que a existência de comunidades portuguesas espalhadas por todo o mundo, deverá representar um valor acrescentado que o "sentido de Estado" leva a não desprezar.

No caso de Portugal, pode falar-se numa diáspora que actualmente se encontra distribuída por vários continentes em diversas comunidades de emigrantes num efectivo total estimado em cerca de quatro milhões e meio de portugueses incluindo luso-descendentes (2ª e 3ª gerações). A América (64,11%), Europa (26,06%) e África (7,88%), são as zonas de maior concentração. A Oceânia (1,28%) e a Ásia (0,67%), são os continentes de menor implantação, apresentando no entanto valores populacionais na ordem das 55 000 e 29 000 pessoas, respectivamente. Se esta dispersão pode de algum modo ser vista como uma vulnerabilidade, pois obriga a um desdobramento de esforços por parte das entidades governamentais de origem, em acções de ligação, ela deve também ser entendida como um acesso privilegiado aos vários espaços mundiais, uma verdadeira malha que se consistentemente ligada e conexada, pode ser uma verdadeira porta de entrada aos interesses nacionais que se possam revelar no âmbito das relações entre os estados.

Se até meados dos anos setenta o Estado tinha uma atitude passiva relativamente às comunidades no estrangeiro, rapidamente começou a sentir a necessidade ou mesmo a pressão para abrir delegações consulares de apoio aos residentes no estrangeiro. As remessas de divisas dos emigrantes atingem nesta altura valores de tal modo significativos que assumem vital importância no equilíbrio da balança de pagamentos de Portugal nesta época particularmente difícil da economia portuguesa, fazendo aumentar de forma irreversível o valor político das comunidades. Os governos dotaram então o Ministério dos Negócios Estrangeiros, de uma Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas. São criados também vários organismos e estruturas para um melhor enquadramento dos portugueses residentes fora do território nacional, como o Instituto de Apoio à Emigração e às Comunidades Portuguesas, e o Conselho das Comunidades Portuguesas. As vantagens ao nível económico, hoje em dia não se resumem ao envio destas avultadas remessas de divisas que apesar de tudo, ainda mantêm impacto significativo nas contas públicas do país, mas também e em conformidade com as mudanças estruturais entretanto ocorridas, em excelentes oportunidades de projecção económica para os empresários portugueses investirem no estrangeiro, como dos emigrantes investirem na própria região de origem.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

laços estreitos com os que partiram. O último reduto desse esteio acomoda-se na capacidade que a nação tem de, por si, ou através da sua diplomacia, estender o seu braço reconfortante, isto é, preservar aquilo que de mais precioso tem: o seu povo, onde quer que este se encontre. Mas há ainda outra razão que subsidia a importância política destas missões, mesmo que o emprego de meios militares seja apenas eventual. Para além do facto deste tipo de operações, corresponderem a uma das missões específicas das forças armadas (MIFA97, Lisboa 8 de Janeiro de 1998), constituem-se como um elemento essencial da política externa do Estado, pois, pese embora as razões da sua génese, poderão incluir, como já incluíram, a evacuação de cidadãos nacionais de outros Estados. Esta possibilidade reforça o prestígio da nação, confere créditos à sua diplomacia e é, ela própria, uma medida susceptível de ampliar, sob o princípio da reciprocidade, a própria protecção dos cidadãos nacionais. A possibilidade de, verificadas certas circunstâncias, uma força militar poder actuar num país estrangeiro, em complemento das acções diplomáticas, confere, só por si, uma dimensão de credibilidade, sem a qual a própria diplomacia dificilmente se exerceria.

A natureza deste tipo de missões aponta para um forte condicionamento diplomático no que respeita ao momento, ao dispositivo, ao método de recolha, ao apoio da nação hospedeira ou à falta dele, aos meios envolvidos, à eventual coordenação internacional, etc. Há, todavia, uma característica política e operacional essencial que a prática veio colocar em evidência. De facto, este tipo de operações, pese embora o facto de ser possível de realizar no âmbito de alianças militares,

Uma visão política clara e muito concreta, acerca das potencialidades estratégicas das comunidades começa a instalar-se no seio dos governantes portugueses: é tomada consciência de que a existência de cerca de ¼ da nossa população em terras do estrangeiro, confere à sociedade portuguesa uma dimensão especial que extravasa os limites territoriais. Face à velocidade com que se desencadeiam os acontecimentos na cena internacional e ao necessário reajustamento de posições e de objectivos, as Comunidades Portuguesas podem vir a assumir também um papel decisivo na definição das grandes linhas estratégicas da política externa e da política militar. De facto, este aspecto pode objectivar-se no decurso do processo de constituição e emprego de forças multinacionais em países ou regiões com alguma implantação de comunidades portuguesas onde o conhecimento detalhado do teatro de operações (TO), a possibilidade do desenvolvimento de operações de recolha de informações com elevada produtividade, o emprego eficiente de forças especialistas em operações psicológicas, o uso da capacidade de cooperação civil militar (CIMIC) junto das populações com uma empatia mais acentuada, além de uma melhor aceitação das tropas no terreno por parte dos nacionais, são possíveis mais valias, que Portugal deve encarar como excelente oportunidade para o incremento do seu prestígio e estatuto nos fóruns internacionais.

Nos últimos programas de Governo já não têm sido esquecidas as comunidades. Têm efectivamente sido definidas acções políticas baseadas entre outros nos pressupostos de que os portugueses residentes no estrangeiro são um elemento estruturante da Nação Portuguesa e de que é em boa parte, através deles que se afirma hoje a nossa vocação universalista e humanista. Este aspecto induz a percepção nas comunidades de que são consideradas um elemento de elevado valor para o seu país, reforça naturalmente a coesão da nacional e constitui simultaneamente a maior garantia de uma implantação efectiva de Portugal noutros países. Nesta esteira, e tendo presente a importância que as comunidades podem assumir como agentes e instrumentos políticos de primeira grandeza no quadro das relações internacionais, podemos afirmar que ainda se encontram por esgotar todas as potencialidades que este campo de actuação pode proporcionar.



têm sido executadas, na sua esmagadora maioria, se não nã totalidade, no âmbito doméstico. A este facto, acresce que, via de regra, existem envolvimento individuais de Estados terceiros com interesses específicos na zona afectada que normalmente, dificultam a acção diplomática e a correspondente acção militar, muito para além daquilo que inicialmente possa ser esperado. Trata-se, portanto, de uma capacidade de interesse primariamente nacional. Nestes termos, não parece haver um padrão comum, pelo que cada país tem vindo a implementar o seu modo de realizar este tipo de operações. O carácter reservado deste tipo de operações não possibilita o tratamento com o desejável detalhe, de modo que as referências feitas são, em regra, genéricas.

b) A CONDUTA DAS NEO

Man has two supreme loyalties – to country and to family... So long as their families are safe, they will defend their country, believing that by their sacrifice they are safeguarding their families also. But even the bonds of patriotism, discipline and comradeship are loosened when the family itself is threatened
Liddell Hart

A referência à conduta deste tipo de operações será apresentada tendo por base o caso nacional, uma vez que, como se exarou, cada país apresenta as suas próprias soluções, embora exista um modelo de actuação no Estado hospedeiro. Assim, a condução deste tipo de operações apresenta duas características que devem ser identificadas. Em primeiro lugar, não se trata de operações militares, mas operações envolvendo um diversificado universo de órgãos do Estado, entre os quais pode estar contemplada uma componente militar. Em segundo lugar, de acordo com os planos existentes, trata-se de uma operação faseada, onde cada um dos agentes do Estado se articula de maneira diferente, com vista a atingir um determinado fim. O ênfase que desejamos colocar na presente abordagem é, precisamente, na fase que engloba as acções a efectuar no país da residência ou país hospedeiro e as relativas ao transporte até Portugal, acções essas realizadas com o apoio de uma componente envolvendo uma força militar nacional. Deste modo, estas acções envolvem, não só as realizadas fora dos limites de soberania do Estado hospedeiro, mas também, as realizadas no seu espaço de soberania e ainda aquelas que vierem a ser realizadas em espaços de países terceiros, em resultado das acções diplomáticas. Vejamos o seguinte quadro:



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Responsabilidade de coordenação e ou execução	Actividade	Local
Embaixador ou Chefe da Missão	<ul style="list-style-type: none">• Plano de recolha ou de saída• Segurança da embaixada• Coordenação local• Aprestamento de meios locais• Actualização da situação• Ligação com as autoridades locais• ...	País Hospedeiro
Ministério dos Negócios Estrangeiros E CNPCE	<ul style="list-style-type: none">• Orientações Gerais• Acordos diplomáticos com Estados terceiros• Coordenação de meios civis, dos vários órgãos do Estado• Afretamento de meios não disponíveis• Apoio logístico• ...	País Hospedeiro País(es) de trânsito
Estado Maior General das Forças Armadas	<ul style="list-style-type: none">• Coordenação e aprestamento dos meios• Plano de emprego da força• ...	Território Nacional
Comandante da Força Tarefa	<ul style="list-style-type: none">• Execução da missão de retirada	País Hospedeiro País(es) de trânsito

O sucesso de uma operação NEO depende, fundamentalmente, da sua envolvente política, da capacidade de coordenação entre os diferentes órgãos do Estado e, em certas circunstâncias, dos meios militares postos à disposição da força tarefa. No que diz respeito à envolvente política, prende-se com o facto de que se deseja que a execução seja realizada com o consentimento do Estado hospedeiro e, se possível, em ambiente *permissivo*, isto é, numa situação onde não será de esperar resistência às operações militares, sendo mesmo possível uma relativa colaboração das autoridades militares locais. Pode, por vezes, acontecer que, apesar da operação se desenrolar com o



consentimento do Estado hospedeiro, o ambiente pode ser *incerto*, isto é, pode haver oposição de algumas facções militares do estado hospedeiro, ou mesmo de sectores da população, fora do controle das autoridades locais. Finalmente, a situação política pode determinar a execução da operação num ambiente *hostil*, onde se realizará não uma evacuação de cidadãos, mas uma extracção, em condições que podem ir, desde a desordem civil, a acções terroristas e, até mesmo, a situações de combate.

No que respeita aos meios envolvidos, torna-se absolutamente necessário possuir informações ao nível estratégico e operacional, capacidade de mobilidade estratégica e tática, capacidade de protecção aérea e naval. Tendo em conta a possibilidade de haver necessidade de recolha de um número significativo de nacionais, ganha particular relevo a capacidade nacional para disponibilizar aeronaves e navios de grande capacidade de transporte ou, na sua impossibilidade, fretar com rapidez os meios necessários, recorrendo ao mercado internacional. Neste âmbito, a questão dos recursos não é despiciente, pois representa um factor decisivo para uma operação de natureza essencialmente nacional.

Por deliberação do Conselho de Ministros (n.º 64-DB/1993, de 18 Abril), foi determinada a elaboração de um «Plano Regresso⁴⁵», a ser activado por decisão do Primeiro Ministro, cabendo a sua execução a uma Comissão, cuja composição foi fixada pela deliberação do Conselho de Ministros (n.º 129-DB/1996), reflectindo a essência interministerial do plano. O «*Plano Regresso*» desenvolve-se em três fases distintas. Numa primeira fase, engloba as acções a realizar no país de residência com vista à colocação dos cidadãos em território nacional; numa segunda fase, compreende as actividades relativas ao acolhimento e, numa terceira fase, agrupa os procedimentos de instalação e integração dos nacionais. A primeira fase é da responsabilidade do embaixador acreditado no país hospedeiro, através do MNE ou em caso de emprego de meios militares, do CEMGFA; a segunda está atribuída ao Ministério da Solidariedade e Segurança Social, podendo ser solicitados meios de apoio às Forças Armadas através do MDN e, na terceira fase, a coordenação cabe aos Governos Regionais e Governos Cívicos. Este plano foi depois completado com planos sectoriais e planos específicos. No caso dos planos sectoriais está prevista a contribuição de outros órgãos para a execução do Plano Regresso (apoio das Forças Armadas, Apoio do Exército, Apoio

⁴⁵ Este plano prevê a necessidade do regresso das comunidades portuguesas no mundo, em virtude de situações anómalas ocorridas no país de residência e que determinam o seu abandono. Este plano concretiza os procedimentos gerais de apoio, fixa as responsabilidades de direcção e estabelece doutrina. Foi aprovado, pelo Primeiro Ministro em Julho de 1993 e revisto pela última vez em Maio de 1997.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

das Forças de Segurança e Serviço de Estrangeiros, etc.). No caso dos planos específicos são elaborados modos de actuação, tendo em conta áreas de actuação prováveis, de acordo com a monitorização da instabilidade de cada área, onde existam comunidades nacionais. Estes planos específicos, elaborados sob a orientação do respectivo embaixador, são coordenados ao nível do EMGFA, de modo a poderem servir de base ao plano de operações da força militar. Mesmo durante a elaboração do plano de operações, em concreto, para a acção a executar, o comandante da força tarefa conjunta coordena, em permanência, todos os aspectos do plano militar com o embaixador português, na nação hospedeira. Um desses aspectos susceptível de apresentar a maior importância política, é a definição do sistema de classificação que estabelece a prioridade de cada cidadão, relativamente ao momento em que se realizará a sua evacuação. Esta classificação pode ser especialmente crítica se o número de cidadãos a evacuar se apresentar significativamente superior, face aos meios disponíveis, numa determinada janela de oportunidade. Uma deficiente categorização pode deitar por terra as mais valias políticas e diplomáticas, resultantes de uma bem sucedida acção militar. O sistema de identificação é, em termos clássicos, constituído pela atribuição de um número e uma letra a cada cidadão, que se apresenta ao processo de evacuação e é aplicado, nos mesmos termos, a nacionais e a cidadãos que Portugal aceite a responsabilidade de evacuação, ou tenha compromissos em matéria consular, nos seguintes termos:

CATEGORIA	DESIGNAÇÃO
I	Cidadãos Nacionais, nos termos do artigo 4º da CRP
II	Estrangeiros familiares, em 1º grau, de cidadãos portugueses
III	Funcionários públicos portugueses ou funcionários estrangeiros a trabalhar em Portugal
IV	Cidadãos não nacionais seleccionados (feridos, gravemente doentes, ou cujas vidas estejam em perigo iminente)
V	Outros, conforme orientação do embaixador ou do comandante da força

TIPO	PRIORIDADE DENTRO DA CATEGORIA
A	Mulheres grávidas
B	Crianças menores de 18 anos não acompanhadas
C	Idosos e pessoas débeis
D	Adultos com crianças
E	Adultos a partir de 18 anos, inclusivé

É evidente que a evacuação, com recurso a meios militares, é apenas uma das modalidades de regresso dos cidadãos, que podem partir pelos seus próprios meios ou em meios comerciais, desde que a situação o permita. O degradar da situação interna do Estado hospedeiro, quando se prolonga no tempo, permite a retirada dos cidadãos nacionais sem recurso a meios militares. Todavia, mesmo



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

nesta situação, a existência de uma real capacidade militar para realizar a evacuação aumenta a flexibilidade diplomática, uma vez que o cenário da contingência fica acautelado. Neste caso, é possível prolongar a decisão política final, sem que esse prolongamento se constitua, ele próprio, um embaraço a todos os intervenientes.

Devem, ainda, destacar-se dois factos. Em primeiro lugar, este tipo de operações tem ocorrido com uma periodicidade relativamente baixa, facto que poderá contribuir para uma menor sensibilidade para a aquisição e manutenção de capacidades. Em acréscimo, trata-se de operações militares de difícil execução envolvendo, em regra, meios militares e meios não militares de grande envergadura, que tendem a não existir, uma vez que são pouco propensos a uma gestão económica rentável ou exigem consideráveis investimentos. Meios como navios de transporte comercial de passageiros, de grande capacidade e de pavilhão nacional; navios comerciais porta contentores de médio e pequeno calado (preferencialmente com capacidade Roll-on/Roll-off), também com pavilhão nacional; aeronaves comerciais de transporte de passageiros de média e grande capacidade, de bandeira nacional ou controlados maioritariamente pelo Estado; instalações sanitárias modelares e projectáveis; Navios da Armada Portuguesa com capacidades polivalentes e capacidade submarina; aeronaves da Força Aérea Portuguesa com capacidade de transporte tático e estratégico do tipo C-130 e A 400; forças de manobra do Exército com elevado potencial de combate, mobilidade e capacidade de sobrevivência, sistemas integrados de informações e ainda sistemas de comando e controle adequados constituem os requisitos mínimos para o sucesso. Em segundo lugar, o envolvimento directo entre dois ministérios (MNE e o MDN) na condução das operações, deve constituir uma oportunidade de aproximação, no sentido de serem reunidas as condições para a criação e manutenção das capacidades, quer por via directa, quer por via indirecta, recorrendo ao mercado.

c) CONSIDERAÇÕES DE NATUREZA LEGAL

"The principles of self defence, immediate riposte, minimum force and proportionality are to be followed at all times."

Em primeiro lugar deve precisar-se a natureza da expressão «não combatente». Esta delimitação só pode fazer-se por recurso ao acervo internacional. Assim, concentramos a nossa atenção nas Convenções de Genebra e nos Protocolos Adicionais, como base para a delimitação do



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

conceito, sem esquecer que a jusante importaria considerar o universo legislativo conexo sobre Asilo, Refugiados, Deslocados, Pessoal ao serviço das Organizações Internacionais e Humanitárias, a Declaração dos Direitos das Crianças, a Declaração sobre Direitos das Mulheres, a própria Declaração Universal dos Direitos do Homem, etc., análise esta, que não será realizada nesta sede.

A definição de não-combatente só pode fazer-se pela exclusão das categorias de intervenientes no conflito, para além das que combatem. Em primeiro lugar são não-combatentes os civis (SCR nr. 1265 (1999) – Protecção de Civis) (CG, III, 4º) designadamente as crianças menores de 15 anos, as mulheres e os refugiados (artigos 77º e 76º do PA I), os prisioneiros de guerra (CG, III e PA, I, 44º), os doentes ou feridos (CG, I e II), o pessoal afecto à assistência religiosa (CG I, II), os indivíduos pertencentes a serviços sanitários organizados (CG I,II), os funcionários dos locais classificados nos termos ao artigo 53º do PA I, os jornalistas nos termos do artigo 79º do PA I, e em geral, todas as vítimas nos termos da Declaração da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 45/100, de 14 de Dezembro e da Resolução do Conselho de Segurança n.º 1004, de 12 Junho 1995. Em caso de fundada dúvida, a distinção será obtida por recurso aos critérios da distinção, da actividade, dos direitos, das obrigações, da punibilidade e da protecção, sem ignorar a regra do artigo 50º do PA I que estatui a necessidade dos casos «menos claros» serem considerados civis. Importa também acrescentar que, no caso em análise, tratamos apenas os nacionais não combatentes (nos termos da Lei da Nacionalidade) e aqueles para quem Portugal tiver assumido um compromisso em termos consulares.

Em seguida importa reafirmar que o princípio do consentimento, ou pelo menos da não oposição do Estado hospedeiro dos cidadãos nacionais a evacuar (não a extrair), permite o gozo da protecção conferida ao abrigo do artigo 43º do Protocolo Adicional I à Convenção de Genebra de 1949, isto é, que se considerem como não combatentes, os membros da força tarefa nacional, uma vez que esta força não é parte no conflito. Ora, deste modo, a força tarefa não tem o direito de participar directamente nas hostilidades em curso, devendo verificar-se, também por esta via os princípios da proporcionalidade, da temporalidade e da necessidade estrita da intervenção. Neste caso, as regras do Direito da Guerra contribuem para a conceptualização, ainda que por via indirecta, do problema sugerido pelas NEO. É evidente que o Protocolo Adicional I, de 1977 às Convenção de Genebra de 1949 não tem, na sua matriz, este tipo de intervenções, uma vez que o legislador humanitário tinha em mente outro tipo de conflitos internacionais. Todavia, a regra do artigo 43º



fornece uma pista muito importante na delimitação do estatuto jurídico de uma força tarefa nestas circunstâncias.

Um segundo problema das operações de evacuação de não combatentes, pode colocar-se como um problema de ingerência, que goza de uma cláusula de exclusão da ilicitude ou de um regime de excepção, nos termos já identificados no Capítulo III. O direito de usar a força para proteger cidadãos nacionais em solo estrangeiro, tem sido reclamado com frequência. Exemplos dessas acções militares não parecem faltar, como se mostra no Apêndice G.

O conceito geral deste tipo de operações envolve o uso da força militar, no território de outro Estado, sem ou com o seu consentimento, para retirar cidadãos nacionais em risco de vida iminente. No primeiro caso, o Estado hospedeiro coloca a vida dos cidadãos nacionais deliberadamente em perigo de vida, no segundo caso, os cidadãos nacionais correm perigo de vida, uma vez que o Estado hospedeiro não está em condições de assegurar a protecção mínima, ao núcleo fundamental dos seus direitos, enquanto pessoas humanas. De acordo com o costume internacional, esta prática beneficia de uma causa de exclusão da ilicitude, mesmo que marginalmente assegure a protecção de alguns bens, verificadas as seguintes condições:

- incapacidade, de facto, da nação hospedeira para proteger os cidadãos nacionais - os nacionais correm efectivo perigo de vida (princípio da necessidade);
- a força tarefa só faz uso violento de meios militares, como último reduto (princípio da proporcionalidade);
- o Estado promotor da acção usa apenas a força necessária e retira-se, no mais curto espaço de tempo, do território do Estado hospedeiro (princípio do carácter provisório da acção);
- comunicação da intervenção e das condições objectivas em que esta se irá realizar ao CS.

As expressões «direitos do homem» e «direitos fundamentais», embora sejam utilizadas correntemente como sinónimos, têm significados distintos. No primeiro caso, trata-se de direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos, isto é, estamos no campo de uma dimensão jusnaturalista-universalista. O segundo caso, refere-se aos direitos do homem, juridico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente, isto é, direitos vigentes numa determinada ordem jurídica concreta (Canotilho, J. J. G., 1992, p. 529). Na verdade, o princípio geral que conduz ao desencadear de uma operação NEO é o facto de a ordem jurídica do Estado



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

hospedeiro não ter condições, de facto, para proporcionar a garantia dos direitos fundamentais a cidadãos nacionais que, no momento, estejam efectivamente naquele território. Do ponto de vista constitucional e interno do Estado português, há, efectivamente, uma tutela genérica da protecção dos direitos que não sejam incompatíveis com a ausência do país, nos termos do artigo 14º da CRP. O problema coloca-se, agora, em determinar que direitos podem, efectivamente, ser tutelados pelo artigo 14º e que, portanto, correspondem a um ónus do Estado português, relativamente aos seus cidadãos em território estrangeiro. Numa primeira acepção, inclinamo-nos para a solução que oferecem os artigos 8º e 16º do texto constitucional, no sentido de considerar que, desse núcleo de direitos fundamentais a proteger, consta o direito à vida e a proibição do genocídio, uma vez que estes fazem parte do catálogo do *jus cogens* que, no âmbito do Direito Internacional, goza de um carácter imperativo e os princípios de Direito Internacional Geral fazem parte integrante do Direito Português. Numa segunda acepção, encaminhamo-nos para uma possível extensão desse núcleo de direitos fundamentais, embora, aqui, seja difícil a sua delimitação. Essa extensão admissível fazemo-la pela via da solução constitucional da norma do artigo 19º/2, condicionando a restrição dos direitos fundamentais, em caso de declaração de estado de sítio de emergência, mas só no que respeita à integridade pessoal, uma vez que os outros direitos fundamentais são susceptíveis de esbarrar com dificuldades práticas, resultantes das condicionantes político-diplomáticas. Mas ainda dentro do enquadramento legal, o maior argumento do ponto de vista constitucional é a tutela do Estado português, nos termos do artigo 44º ao direito de deslocação dentro do território nacional, muito particularmente, ao direito de emigrar ou sair do território nacional e o correspondente direito de regresso. Esta é, de facto, uma das garantias essenciais do núcleo de direitos liberdades e garantias constitucionais, só possível de exercer, em certas circunstâncias, com recursos aos meios militares.

Porém há ainda um outro problema. O parágrafo anterior toma como pressuposto o consentimento expresso ou implícito do Estado hospedeiro, pese embora o ambiente operacional venha a ser permissivo, incerto ou até hostil. Mas se, apesar da iminência de flagrante violação dos direitos fundamentais dos cidadãos nacionais em território estrangeiro, por incapacidade interna de assegurar o normal funcionamento das instituições, o Estado português não obtiver o consentimento do Estado hospedeiro? Neste caso, convém recordar que estamos perante um problema de matriz internacional. Todavia, vale a pena referir que o Direito Internacional deve ter a capacidade de condicionar as relações de força, mas não se substitui a essas relações.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

O uso da força, em operações desta natureza deve corresponder ao último recurso e sempre que estejam ameaçados directamente, quer os evacuados, quer ainda a integridade da própria força. Neste sentido, devem ser dadas todas as oportunidades ao agressor local, no sentido de evitar o envolvimento directo. Mesmo assim, a observação das regras do Direito dos Conflitos Armados deve merecer uma atenção especial, nos mesmos termos a que nos referimos nas operações de apoio à paz, com especial incidência para os seguintes aspectos: critério da determinação da necessidade militar e de objectivos militares, protecção das categorias de pessoas protegidas pelas Convenções de Genebra, protecção do património e da propriedade em geral.

Um exemplo prático é fornecido pelo «caso Somália». Do ponto de vista internacional, a Resolução do Conselho de Segurança n.º 794 (1991) não invoca qualquer razão inter-estatal, mas apenas condicionalismos internos, uma vez que estava em causa não só uma enorme tragédia humanitária, mas também o facto da Somália não ter governo, isto é, um Estado juridicamente organizado segundo os critérios jurídico-internacionais. Tratou-se de um caso típico de «*failed State*», uma vez que nem sequer o Estado estava em condições de apelar a outros sujeitos de direito internacional. Pode acontecer, todavia, que o Estado possua um governo, mas que este não queira controlar a situação, do ponto de vista humanitário. Neste caso, existe também um argumento de «*failed State*», uma vez que este não se dirige à realização dos seus fins últimos. Finalmente, se o Estado possuir um governo, mas que este não seja capaz de controlar a situação, do ponto de vista humanitário, verificar-se-á, em regra, o consentimento para a acção militar.

Parece-nos ter, assim, ficado evidenciado que, ao invés das intervenções humanitárias de um Estado A, noutro Estado B, em que o primeiro visa a protecção das próprias populações do Estado B, neste tipo de intervenção trata-se de salvar cidadãos do próprio Estado A, ameaçados na sua vida ou existência colectiva. Estamos em presença de uma intervenção para salvar pessoas sobre as quais o Estado A tem uma especial responsabilidade de protecção directa, quer em termos jurídicos internacionais, quer em termos jurídicos-constitucionais, sem que tenha lugar qualquer intervenção/apreciação em concreto, do Estado interventor, dos motivos que conduziram à perda da capacidade de protecção do núcleo dos direitos fundamentais, por parte do Estado hospedeiro.



d) NOTAS FINAIS DO CAPÍTULO

The arms are fair, when the intent of bearing them is just
William Shakespeare

As operações de evacuação de não combatentes indicam uma grande proximidade e complementaridade daquilo que são os DH, quer na sua dimensão de «direitos do homem», quer em concreto como «direitos fundamentais». Proximidade, porque a protecção que é conferida pela ordem interna aos cidadãos portugueses, em geral, e a cada um, em particular, estende-se ao território de um outro Estado, em circunstâncias específicas de desregulação da ordem interna deste. Complementaridade, porque os princípios da necessidade, da proporcionalidade e da temporalidade, conferem às intervenções, que envolvem uma componente militar, os limites e o equilíbrio desejado, de modo a que, quer o balanço humanitário seja efectivamente aceitável, quer os objectivos sejam limitados ao interesse humanitário manifestado. O conceito estratégico de defesa nacional, as missões específicas das forças armadas e o conceito estratégico militar apontam no sentido da necessidade de aprontamento de forças capazes de realizarem estas missões, colocando a tónica na protecção dos nacionais e na realização do seu pleno direito de regresso ao território nacional.



VIII. NOTAS FINAIS

a) GENERALIDADES

** ... eu posso estar errado e tu podes estar certo e, com esforço, poderemos aproximar-nos da verdade".
Karl Popper, 1993, Vol. II, p. 222.*

O recurso à violência como meio de resolução de conflitos, especialmente aqueles que surgem no interior do próprio Estado, tem sido um facto frequente da vida internacional. Esta frequência não foi acompanhada de uma evolução, em ritmo idêntico, no que respeita ao desenvolvimento do DIHCA. Mesmo tendo em consideração os Protocolos Adicionais de 1977, parece difícil fazer face à lógica que substituiu os clássicos conflitos entre Estados e enfrentar, com sucesso, os novos tipos de situações humanitárias saídas dos processos de descolonização, de desagregação de blocos, da erupção de novas nacionalidades ou de outras causas originárias de fenómenos violentos. O Direito Internacional dos Refugiados, em especial, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, são bem um exemplo de alguma evolução, mas que não responde na plenitude aos desafios colocados. A par destes factos, o emprego de forças de apoio à paz conheceu um desenvolvimento assinalável a partir da década de 80, alterado o figurino de ameaça previsível, definida e determinada e, permitindo uma nova visão do emprego colectivo de forças, numa mesma lógica de espaços de integração. A consequência imediata mais visível foi o facto do exercício da violência legítima ter deixado de estar, exclusivamente, ao serviço da soberania nacional de cada um dos Estados.

No que respeita à política do Direito Internacional Humanitário, permanece um facto perturbador: só por mero acaso a justiça coincide com o poder. Esta é, porventura, uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo Direito Internacional Humanitário, mas, também o atributo que faz deste ramo do direito uma área do conhecimento tão especial. De entre as diferentes características a que nos referimos ao longo do texto, julgamos ter identificado uma que se apresenta como catalisadora das regras a constituir: a inaceitabilidade. Na verdade, as perspectivas da evolução parecem desenhar a necessidade de enquadramento, naquilo que viola um certo sentido de dignidade, transversal a todas as comunidades humanas. E, neste sentido, o poder não se mostra um obstáculo intransponível. A via da inaceitabilidade está a ser construída na proximidade da ideia de reciprocidade, na medida em que permite operacionalizar um princípio de conduta moral, com base



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

num critério de utilidade. A reciprocidade é o instrumento que torna possível a vinculação a um interesse comum e que gera a convicção do cumprimento. A inaceitabilidade e a reciprocidade são dois atributos que só são possíveis num ambiente democrático.

Por outro lado, pode hoje falar-se na convergência entre Direito de Haia, Direito de Genebra e Direito Humanos, facto que em muito releva para a actualização, uniformização, divulgação e implementação das regras humanitárias. Nesta mesma linha, um importante contributo tem sido prestado pela acção das sociedades civis dos diferentes Estados, não só através de todos aqueles que mais contribuem para a formação da opinião pública, de modo a que a sociedade internacional seja contaminada pela necessidade dos vários agentes obterem a certificação da sua acção internacional, no sentido de observarem um «código de conduta humanitário», mas também através da acção das sociedades nacionais e das NGO. Nesta vertente, podemos falar de outro princípio, o da publicidade da conduta internacional dos actores, na medida em que a denúncia coloca em apreciação geral uma determinada conduta, mesmo quando o actor discorda das regras que conformam essa própria apreciação. A susceptibilidade da publicidade funciona, na maior parte das vezes, como um elemento psicológico que induz o agente a repensar uma conduta ou a refugiar-se no direito para procurar uma justificação. Este comportamento apresenta um elevado potencial no aperfeiçoamento dos elementos tutelares do Direito Internacional.

No que respeita às operações de apoio à paz, deve colocar-se uma observação prévia: estas operações são o resultante da ausência de políticas para suprimir males endémicos do sistema das relações internacionais: a miséria profunda, a falta de sentido de Estado e a ingovernabilidade política. Assim, este tipo de operações militares deve ser encarado como uma nova oportunidade, para a realização plena das soluções políticas que, face a um conjunto de vicissitudes, não puderam ou não foram realizadas com oportunidade. Este tipo de operações, sobretudo as operações da geração *wider peakeeping*, permitem trabalhar o problema da violência como um todo, constituindo-se uma preciosa ferramenta para o Direito Internacional. Um dos aspectos característicos das operações de resposta a crises é o que decorre num ambiente dominado pela incerteza e pela multifuncionalidade, num cenário dominado pelos interesses económicos e onde a diplomacia política tende a alinhar as franjas do poder. Mas qualquer que seja o relacionamento destes três vectores (Sociedade civil, economia e política, através das acções diplomáticas e militares), o verdadeiro desafio parece ser a capacidade de articulação com vista a um fim comum.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Há ainda espaço para uma última referência geral ao problema das vítimas. Parece haver uma tendência para a instrumentalização humanitária face aos interesses nacionais dos vários actores, designadamente nos aspectos da projecção de imagem e no controlo dos sectores base das estruturas económicas em conformação. Essa instrumentalização tende a reduzir a uma absurda classificação as atrocidades. Classifica-as em aceitáveis – aquelas que não são do conhecimento da opinião pública ou que sendo-o não passam de factos menores, e outras, as inaceitáveis, as que conduzem a uma acção concreta. Um contributo significativo para esta instrumentalização é dado pelo poder dos media, uma vez que apresenta dois aspectos que podem «torpedear» a política do Direito Internacional: por um lado, o uso do «push factor» proporcionado por características como o sensacionalismo, a dimensão, a velocidade, a ampliação e o carácter angular do tipo de comunicação utilizada pelos media; por outro, o facto de a hierarquia das causas humanitárias não corresponder à prioridade da cobertura dos media.

b) RELATIVAS À POLÍTICA DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E DOS CONFLITOS ARMADOS

Não conheço condição mais deplorável do que a de um povo que não é capaz de se defender nem de se bastar.
Alexis de Tocqueville

A 2 de Agosto de 2001, o Tribunal Penal Internacional *Ad Hoc*, instituído pelo CS para os crimes cometidos na ex-Jugoslávia, pronunciou a decisão final, sentenciando, pela primeira vez na história do Direito Internacional, um arguido (General Sérvio Bósnio Krstic) a uma pena de 46 anos de prisão, pelo crime de genocídio, cometido durante os acontecimentos que tiveram lugar em Srebrenica em Julho de 1995. Há, neste facto, um triplo significado. Em primeiro lugar, esta condenação constitui um tributo a Raphael Lemkin, 49 anos depois da sua morte, uma vez que foi ele o primeiro ser humano a identificar o conceito de genocídio e a persuadir os governos do mundo inteiro a regulamentá-lo. As circunstâncias que rodearam a sua morte solitária e miserável constituíram o preço de quem se antecipou à nova era do humanismo, mas também um veemente aviso às dificuldades que se adivinhavam. Em segundo lugar, esta condenação não tem a capacidade de impedir, no futuro, a prática deste tipo de crime, nem pode ser, por si só, o garante da aplicação universal da justiça internacional. Todavia, o seu grande mérito reveste-se da simplicidade que representa a seguinte ideia: o crime de genocídio é punível, isto é, o Direito Internacional está aos poucos a organizar e a efectivar a sua tutela, para além daquela que os Estados já haviam



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

incorporado na sua ordem interna. Finalmente, neste caso concreto, esta condenação só foi possível porque foram reunidas mais de mil provas, recolhidas no terreno depois de 1995, graças à acção de diversos intervenientes, entre os quais, as forças armadas de Portugal. A prova nos tribunais internacionais, é preciso não esquecer, só pode fazer-se a partir das vítimas ou dos militares das forças de paz (Almiro Rodrigues, Juiz do ICTY, em entrevista com o autor).

<i>Período</i>	<i>Até 1648</i>	<i>Entre 1649 e 1918</i>	<i>Depois de 1919</i>
Designação	Origens	Codificação reactiva	Aperfeiçoamento e humanização
Características	Mecanismos bilaterais de natureza costumeira e localizada	Uma lógica de Estado e de soberania	Uma lógica de Estado com uma soberania desgastada
		Mecanismo multilaterais de natureza convencional	O indivíduo, as OI e NGO Mecanismo supra nacionais de natureza convencional, costumeira e unilateral
	Conceptualização através de múltiplas influências em particular ênfase para o problema da legitimidade da guerra	Desenvolvimento paralelo e exclusivo do Direito da Guerra e da Paz	Profunda influência dos DH
		Nascimento organizações humanitárias	Universalização
		Divisão clássica nas normas de Genebra e de Haia	Jurisdicionalização
		Tentativa de formação de um sistema tutelar	Complexidade
	Profunda influência religiosa católica	Projecção localizada	Abrangência
			Operações de apoio à paz e humanitárias
		Mediatização quase global	
		Ingerência humanitária	

Mas que percurso histórico apresenta a política do Direito Internacional Humanitário, até chegarmos a este acontecimento verdadeiramente único? Do quadro apresentado, deve destacar-se que a política internacional, que acabou por conformar o Direito Humanitário que hoje conhecemos, sofreu uma notável evolução, muito especialmente após 1945. Pode afirmar-se que, após esta data, assistimos a um verdadeiro aprofundamento, especialmente através das diversas tentativas para a



sua jurisdicionalização – Tribunais de Nuremberga e Japão, Tribunais Ad Hoc e Tribunal Penal Internacional – a sua convencionalização, designadamente, a Convenção para a Prevenção do Crime de Genocídio, Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e Lesa a Humanidade e as Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais. Mas, no campo das ideias políticas, foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Carta dos Direitos Fundamentais que constituíram e constituem a maior referência política para todos os Estados, referência essa que acabou por influenciar a própria política humanitária. Esta evolução pós 1945 ditou uma boa parte da actual tendência no sentido da responsabilização individual e do consequente desgaste na soberania dos Estados. As responsabilizações já ocorridas, designadamente de Jean Kaudanda, Primeiro Ministro do Ruanda em 1994, do antigo líder do Chade Hissène Habré, de alguns indiciados do conflito da ex-Jugoslávia, de um oficial das forças armadas argentinas, bem como as tentativas de acusação de Pinochet e de Ariel Sharon são um sinal claro dessa tendência.

À medida que o desenvolvimento chega ao interior de um maior número de sociedades, mais fácil se torna a universalização do humanitário. Povos que abandonaram o limiar da sobrevivência estão em melhores condições para entender, divulgar e acompanhar de perto as actividades dos seus governos, em matéria humanitária. A Batalha de Solferino e o exemplo de Henry Dunant fornecem esse padrão de progresso mínimo, para que o humanitário faça sentido. Neste âmbito, se é verdade que em muitas regiões de África os indivíduos não podem compreender a mensagem humanitária porquanto o seu estado de subdesenvolvimento e de iliteracia não lhes permite, também é verdade que o espantoso desenvolvimento económico a que vimos assistindo, com cada vez mais pessoas a saírem do limiar da sobrevivência, nos dá a esperança de que a mensagem humanitária tende a espalhar-se cada vez mais. Além disso, o conflito da ex-Jugoslávia mostra-nos também o aproveitamento que é possível fazer do conhecimento dessas mesmas regras. O próximo passo, para afirmação do Direito Humanitário julgamos ser uma política global de universalização da democracia, uma vez que não só é a forma de governo que mais se baseia na noção de direitos individuais, com também é aquela que oferece mais possibilidades de participação livre e efectiva. Todavia, a responsabilização penal internacional tem que ser tutelada através de uma base moral comum à humanidade e dum manifesto interesse geral em combater a arbitrariedade. Só podemos falar de Direito Humanitário, quando os seres humanos deixarem de estar sob o "domínio exclusivo dos Estados" (Gomez, A. citado por Álvaro Laborinho Lúcio, 2000). Quanto mais avançarmos nesse sentido, mais o Direito Humanitário se desenvolverá. É necessária uma revolução na consciência



política do nosso tempo, de modo a compreender as causas últimas da bestialidade humana. O humanitário tenderá a ser uma gramática da convivência entre os povos, na qual o denominador comum tem de ser a dignidade humana, porque nada é automaticamente evidente, excepto o valor da vida. As duas maneiras de fazer política, que o Professor Adriano Moreira vem identificando como inconciliáveis, isto é, aplicando as lições de Maquiavel, onde só a obtenção do objectivo importa, ou seguindo os princípios humanistas que ensinam que cada homem é um homem e que cada vida tem um valor incalculável, encontram-se, deste modo, reduzidas a uma só opção, uma vez que também não conhecemos condição mais deplorável que a de se defender, sem regras.

c) RELATIVAS AO CONTRIBUTO DO EMPREGO DE FORÇAS MILITARES EM OAP

*"Diz-se que um tiro disparado gratuitamente,
ouve-se durante 100 anos".*

É verdade que nunca se combateu tanto a arbitrariedade como no presente. Mas também é verdade que o humanismo, valor que constitui uma base civilizacional, não é um humanismo baseado no desconhecimento da natureza humana e numa aura filantrópica, abrilhantada por um crivo de ingenuidade. Há factos, especialmente as atrocidades reflectidas, que são pura e simplesmente inaceitáveis, do ponto de vista da tutela da dignidade do ser humano e da tutela das regras cuja prática tomou aceites pela universalidade dos seres humanos. Ou, de outro modo, é necessário construir uma ordem humanitária universal, através da qual se estabeleça um direito positivo operacionalizável. Ora, é precisamente ao serviço dessa ordem humanitária universal, reconhecida como um interesse fundamental do Estado, na medida em que realiza a paz e a segurança internacionais, que devem operar os meios militares ao serviço das NU. É também, neste sentido, que urge afirmar que a nação é que necessita de meios militares, capazes de preservar a liberdade e a vida como bens de *ultima ratio*, em apoio da política externa do Estado Português, onde quer que ela se exerça. Os Estados democráticos devem fazer das suas forças armadas, entre outras funções, um instrumento do Direito Internacional. Caso contrário, e no caso do Afeganistão, bastaria ter pedido, gentilmente, aos talibãs que abandonassem o poder. Nesta matéria o artigo 47º da CNU, que prevê a constituição de uma Comissão de Estado-Maior, tem vindo a mostrar-se irrealista e a prática demonstra-o.

Em Portugal tem vindo a verificar-se, especialmente nos últimos anos, que, entre os embaixadores mais eficazes da política externa nacional, estão as forças armadas ou o seu pessoal



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

em serviço no estrangeiro. Se o futuro não mudar no imediato e se as novas gerações de políticos não vierem a reconhecer a necessidade de manter um nível adequado de operacionalidade dos meios militares, poderá ser tarde demais, uma vez que, aquilo que se perde num ápice, demora gerações a recuperar. No contexto actual, onde os militares têm contribuído substancialmente para a construção de uma justiça e a ordem internacionais, posicionando-se, por vezes, no centro da diplomacia nacional, através da afirmação da autonomia do Estado, a degradação acelerada das efectivas capacidades de emprego dos meios militares pode significar, tal como muitos já o defenderam, o primeiro sinal da assunção da condição de Estado exíguo, por Portugal, perante os seus aliados mais próximos (Santos, L. dos, Orçamento de defesa ou de demissão? Diário de Notícias, 2 de Janeiro de 2002). Um Estado pode perder tudo. No momento em que deixar de ter possibilidade de empregar um mínimo de força militar credível, deixa de ser Estado e passa a ser uma entidade mendigadora de boas vontades. Não há diplomacia sem força, não há política internacional sem diplomacia. Uma coisa parece certa na esteira da incerteza, onde se movem as questões humanitárias: tal como em tudo, é precisamente nos tempos mais difíceis (os da crise) que se revela a importância da existência de regras jurídicas, morais e práticas. Ora, é precisamente a prática, o campo natural de actuação dos contingentes militares. A presença militar em operações militares de resposta a crises contribui, em seis sentidos fundamentais, para a realização de uma noção de proximidade do Direito Internacional Humanitário, facto que constitui prova da importância do envolvimento militar nacional, em apoio à política externa.

- Em primeiro lugar, pela dimensão humanitária que incorporam nas suas missões, dimensão essa que vai desde as simples tarefas de prestação de cuidados primários de saúde à complexidade da realização das tarefas atinentes aos processos eleitorais;
- Em segundo lugar, pelo modo como interagem com as organizações governamentais e não governamentais, constituindo elementos facilitadores das tarefas de transição para a democracia, provendo, entre outros aspectos, às necessidades de protecção dos agentes humanitários. Este aspecto pode revelar-se decisivo, como mostram as intervenções na Somália com a UNOSOM II e na Bósnia com a UNPROFOR.
- Em terceiro lugar, estimulando a ordem económica local e social, através do emprego, da contratação, da manutenção das infra-estruturas básicas e das condições mínimas de sobrevivência aos refugiados, da sociabilização dos diversos actores, da recuperação da dignidade das minorias ou dos enclaves, etc.;



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- Em quarto lugar, contribuindo para a realização de uma ordem política e jurídica. No primeiro caso proporcionando o necessário tempo para a busca das soluções políticas quer para a resolução do conflito, quer para a realização no plano interno, da separação de poderes. No segundo, colaborando na produção da prova e trazendo à justiça os agentes dos crimes, cujo maior juízo de censurabilidade é susceptível de uma sanção internacional e que constituem autênticas entropias à transição política nacional dos Estados ou facções beligerantes;
- Em quinto lugar, actuando no sentido de impor a decisão da comunidade internacional, mesmo que esta procure apenas criar condições para reduzir o nível de atrição dos contendores e, por esta via, contribuir para a paz e segurança internacionais. Os casos que compreendem a diplomacia preventiva com emprego preventivo de forças, estão também inclusos nesta ideia;
- Por último, obtida uma atmosfera mínima credível para a negociação política, funcionam como elementos que materializam a necessária dissuasão, ao retomar da via militar, na resolução dos problemas da transição. Também neste aspecto é absolutamente essencial um processo político de longo prazo, que garanta, não apenas um alívio humanitário rápido, mas também uma transição sustentada.

Em política internacional está a valorizar-se cada vez mais a capacidade dos pequenos Estados em serem activos, empenhados e concretos na conceptualização dos valores e harmonização de interesses comuns. No campo dos conflitos, a sua contribuição é mais fácil na apreensão pelas partes do interesse prático que o Direito Humanitário proporciona, no que respeita à preservação do potencial humano e cultural, no controle do nível de violência e da vontade de combater, na projecção dos juízos de censurabilidade internacionais, na responsabilização individual e nas questões da proliferação.





d) NOTAS FINAIS

*Quando a arma que mata defende a vida e a liberdade de viver,
os santos choram, mas não acusam
Inscrição em lápide exposta na Sala de Armamento da
Academia Militar, Palácio da Bemposta.*

A política do Direito Internacional Humanitário tem sido, salvo raras excepções, uma política reactiva aos grandes dramas que envolveram a utilização do vector militar em conflitos. Depois de 1948, os factos que se seguem contribuíram para uma aceleração nas tentativas de tutelar as normas humanitárias:

- o aumento da velocidade de comunicação e envolvência das opiniões públicas, dos média, das ONG, do ICRC, etc.;
- a ideia de proximidade do DIHCA através das operações de manutenção de paz das NU;
- e o sentido político da Declaração Universal dos Direitos do Homem e o lançamento das operações de evacuação de não combatentes.

Em primeiro lugar, o aumento da velocidade de comunicação fez com que, não só, se facilitasse a generalização e divulgação das normas humanitárias, mas também induziu a que os simples turistas do sofrimento, os espectadores anónimos, exercessem o seu direito de indignação perante os seus governos, e o seu direito de participação através das ONG e das sociedades nacionais, tornando a mensagem do ICRC mais conhecida e mais aceite.

Em segundo lugar, as operações de manutenção de paz, ao actuarem ao abrigo de um acervo humanitário, não só lhe proporcionaram a consistência na proximidade que este necessitava como, naturalmente, contribuíram, por via indirecta, para novas soluções ou, pelo menos, para a identificação de novos problemas. As noções de «Mogadishu Line» e de «ingerência humanitária» têm contribuído para o desenvolvimento dessa ideia de legalidade humanitária, apesar das dificuldades das operações de peace enforcement, no âmbito das NU.

Em terceiro lugar, esse projecto político, que é a Declaração Universal dos Direitos do Homem, induziu a uma complementaridade entre Direitos do Homem e o Direito Humanitário, representando uma tendência em desenvolvimento prospectivo e incluem os ensinamentos das NEO na articulação entre ambos. A protecção das mulheres e das crianças, a protecção contra os tratamentos degradantes e desumanos, a luta contra as execuções sumárias e contra os



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

desaparecimentos forçados, a par das questões ambientais, são áreas de complementaridade, onde tiveram lugar desenvolvimentos recentes.

RECRUTAMENTO DE CRIANÇAS		
<i>Protocolo Adicional de 1977, às Convenções de Genebra</i>	<i>Convenção das Nações Unidas sobre Direitos das Crianças de 20 Novembro de 1989</i>	<i>Declaração e Programa de Acção de Viena De 25 Junho de 1993</i>
Protocolo I Artigo 77º - As crianças menores de 15 anos não podem ser recrutadas. Entre os 15 e os 18 anos, têm prioridade os mais velhos.	Artigo 38º - Idade mínima 15 anos. Entre os 15 e os 18 anos, têm prioridade os mais velhos. Artigo 22º - Articulação entre a Convenção e o Direito dos Refugiados	Ponto 50º - Proposta para o Comité dos Direitos das Crianças que estude a passagem da idade mínima 18 anos para ingresso nas fileiras.

Os três pontos anteriores estão, no seu conjunto, a envolver novos agentes da política do Direito Internacional Humanitário, como sejam as Organizações não Governamentais e algumas organizações nacionais, para além daquelas que, tradicionalmente, apresentavam os seus contributos. No âmbito da política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados, tal como aconteceu com os Direitos Humanos, parece desenhar-se uma tendência para a existência, não só de três gerações de direitos, como também a definição de direitos absolutos, universais (foi declarado pela Convenção de Viena de 1993, que a universalidade dos DH está fora de questão),

	1ª Geração (efectiva)	2ª Geração (efectiva)	3ª Geração (prospectiva)
Designação			
Caracterização	Protecção de certas categorias de pessoas e determinado património.	Protecção mínima de todos os indivíduos: crianças, mulheres, tortura, execuções sumárias, ...	Protecção dos indivíduos como um todo: ambiente, genocídio, crimes contra a humanidade, ...

insusceptíveis de limitações e de derrogações, como mostra a articulação entre os seguintes instrumentos:



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

Convenções de Genebra de 1949	Convenção Europeia sobre DH de 1950 Artigo 15º	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 Artigo 4º
Artigo 3º comum Estabelece um conjunto de proibições em relação às pessoas protegidas.	Impede as derrogações das normas da Convenção em caso de guerra, designadamente no que diz respeito ao direito à vida, excepto no caso de licitude conforme o Direito da Guerra.	3. (...) 4. No derogation from articles 6 (right to life), 7 (no torture), 8 (no slavery), 11 (no imprisonment for inability to fulfil a contractual obligation), 15 (no retroactivity of criminal law), 16 (recognition as a person before law) and 18 (freedom of thought, conscience and religion).

Talvez a conclusão que procura responder ao objectivo inicialmente formulado, isto é, quais as tendências da política do DIHCA, seja a de que se está perante uma tendência de formação de um direito mais «humanizado», em que as forças de manutenção de paz introduzem uma nova ideia de proximidade extremamente importante. De entre as diversas causas deste facto, estão, certamente, o desejo de paz e segurança, o domínio do princípio da humanidade, a influência da opinião pública e da sociedade civil e das organizações nacionais e internacionais. Na verdade, a própria identificação terminológica das expressões «Direito Internacional Humanitário», «Direito dos Conflitos Armados», «Direito da Guerra» e «Direito Humanitário e dos Conflitos Armados» reflecte a influência neste ramo particular do Direito Internacional, do movimento em torno dos DH, no sentido em que estes protegem a dignidade humana em todas as circunstâncias. A expressão «Direito Humanitário e dos Conflitos Armados» traduz o todo que representa o acervo das normas aplicáveis a situações de conflito. O próprio projecto normativo apresentado por Richard Falk (1995, p. 241-255) parece apontar alguns caminhos para a construção da «humane governance». Entre estas destacamos a necessidade de «Regular» a guerra (*Tradução do autor – Taming the war, na expressão original*).

Não podíamos, em boa verdade, terminar esta investigação, sem uma referência aos incidentes de Tuzla e Srebrenica que referenciámos na introdução. Se é verdade que as forças de paz das NU não tiveram capacidade para os impedir, também é verdade que a sua ausência acabaria por imacular a brutalidade dos acontecimentos, com o esquecimento e a impunidade que, em muitos outros casos, acabou por vingar. As forças de manutenção de paz estacionadas naquela região tiveram, pelo menos o mérito de não permitirem que se cometesse o mesmo erro que no caso My Lai, onde se procurou emendar uma barbandade, com outra ainda maior: a sua ocultação. A comunidade



internacional, neste caso muito particular, acabou por ter uma segunda oportunidade, através da responsabilização dos seus agentes, onde uma vez mais a presença das forças de paz ao serviço das NU, onde se encontrava um contingente nacional, contribuiu para que as 7412 vítimas não passem jamais à condição de indignidade, pela via do esquecimento. A incapacidade de oposição à barbárie representa ainda, no presente, a medida do esforço necessário no aperfeiçoamento do sistema e, neste caso, o caminho faz-se caminhando e acreditando.

A dignidade da pessoa humana, como valor permanente, deve resultar, em tempo de guerra, não só do princípio da humanidade e do critério do mútuo interesse, como aliás demonstra a questão das represálias e as suas potencialidades para a mútua destruição, mas também da razão. As forças militares em operações de apoio à paz, dependem da vontade política dos seus Estados e, portanto, não são conformadoras de qualquer realidade jurídica internacional. Todavia, desde que seja manifestada essa vontade, sobretudo após os anos oitenta, têm vindo a contribuir para a proximidade legitimadora da acção política, turvado que está o clássico princípio da não ingerência.

As forças de paz e a constituição dos Tribunais *Ad Hoc*, para a ex-Jugoslávia e Ruanda, constituíram verdadeiras tentativas políticas para tirar o DIHCA do plano ideal onde frequentemente tem sido colocado. O sistema de protecção, em tempo de conflito armado, só será verdadeiramente credível quando for capaz de responsabilizar os agentes do intolerável, através de normas jurídicas estabelecidas, isto é, com base no princípio da legalidade, uma vez que a ideia da existência de um Direito Natural, imutável, universal e transcendente à razão humana é uma vã, ainda que nobre, ilusão. A prova é que, apesar do acervo humanitário e dos esforços dos últimos 60 anos, não passa um dia em que não nos confrontemos com a brutalidade, a tortura, os assassinatos gratuitos. ou em que não nos venham à memória, os acontecimentos no Biafra, as mutilações na Serra Leoa, o genocídio no Ruanda, a limpeza étnica nos Balcãs, desaparecimentos forçados na América latina ou, simplesmente, os trágicos acontecimentos de Tuzla e Srebrenica, na Bósnia Herzegovina. No futuro, não passará um dia sem que as nossas consciências se agitem, para afirmar que há limites que, se ultrapassados, fazem de nós seres brutais, almas de um outro mundo, onde não corre sangue humano, onde não ferve o valor da vida, como a essência do que somos.



IX. VISÃO ESSENCIAL

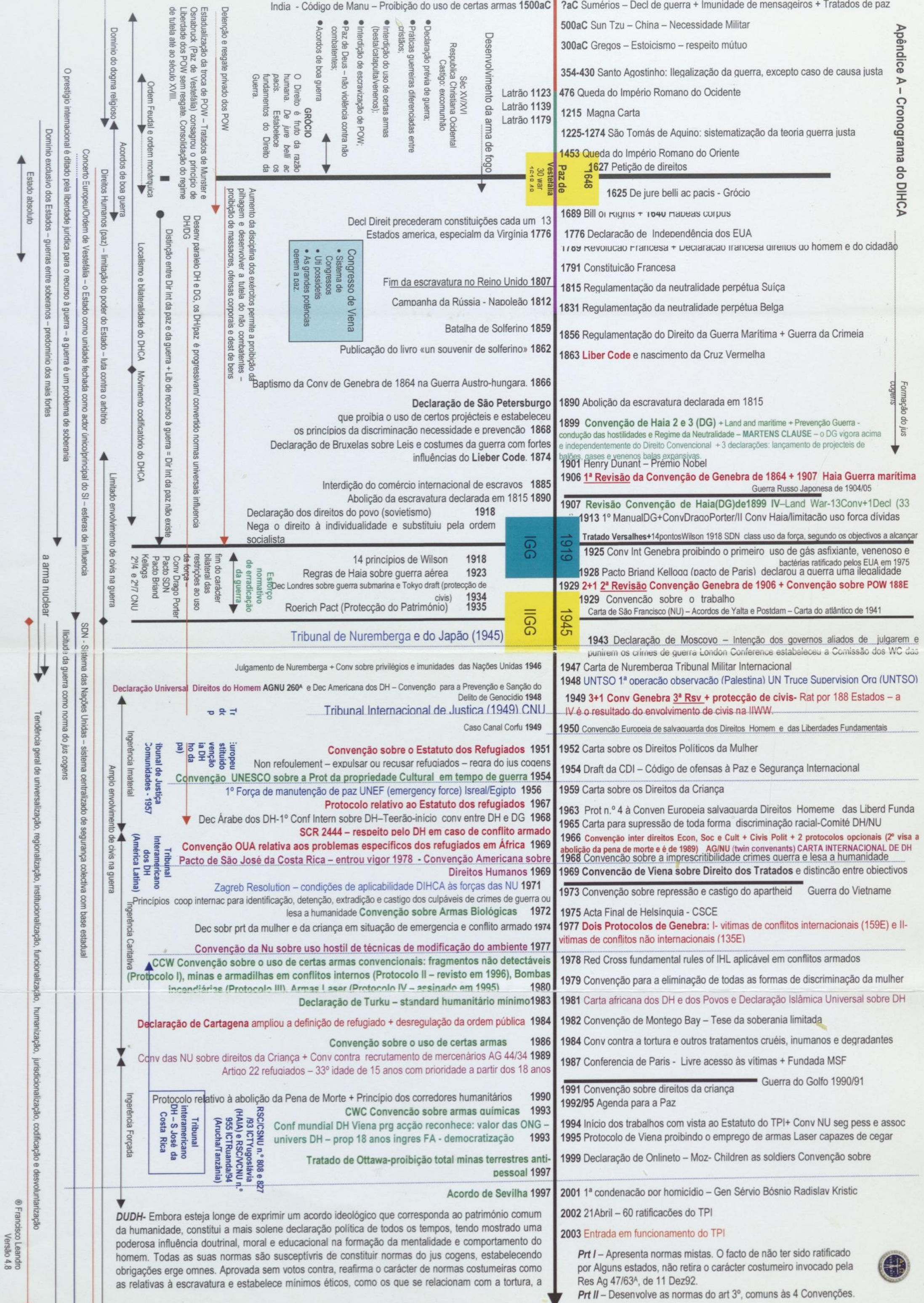
*Não é a existência de valores absolutos que está em discussão,
é sim a vontade de quem tem o poder de impor.
Adriano Moreira, 1996, p. 28.*

A política do DIHCA para além de consagrar a ilegitimidade da guerra, está a orientar-se no sentido da identificação de um novo paradigma humanitário que se afaste do desprezo pela vida humana em todas as circunstâncias, mesmo no caso dos conflitos armados. Este aperfeiçoamento de humanidade não pode reduzir-se à criação de regras, tem que ser um esforço comum da comunidade internacional, (Tribunais, Operações Humanitárias e de Paz, Organizações Internacionais, etc) dos Estados nacionais (adaptação e integração legislativa, educação, democracia, cidadania, etc) e de cada indivíduo (na atitude perante os seus valores e convicções). O século que agora iniciamos não pode ficar na História Universal, como o anterior, classificado pelo Professor João Carlos Espada (2002, p. 20) como "o século do mais exuberante progresso científico e tecnológico, foi também o século da barbárie mais brutal". No que que aos militares diz respeito, retomamos, embora descontextualizadas da sua versão original, as ideias prussianas de 1860 sobre a *auftragstaktik*: "o rei fez de ti oficial superior por acreditava que tu sabias quando não deves obedecer" (Hooker, 1993, p 242 – Palavras de um príncipe prussiano a um dos seus oficiais) – é este, precisamente, o caso, no pressuposto clausewitziano em que "o baixo grau de cultura mental sempre favorece o domínio das paixões " e dos comportamentos fundamentalistas que são a pólvora da indisciplina e um insulto à nossa condição humana (1983, p. 73).

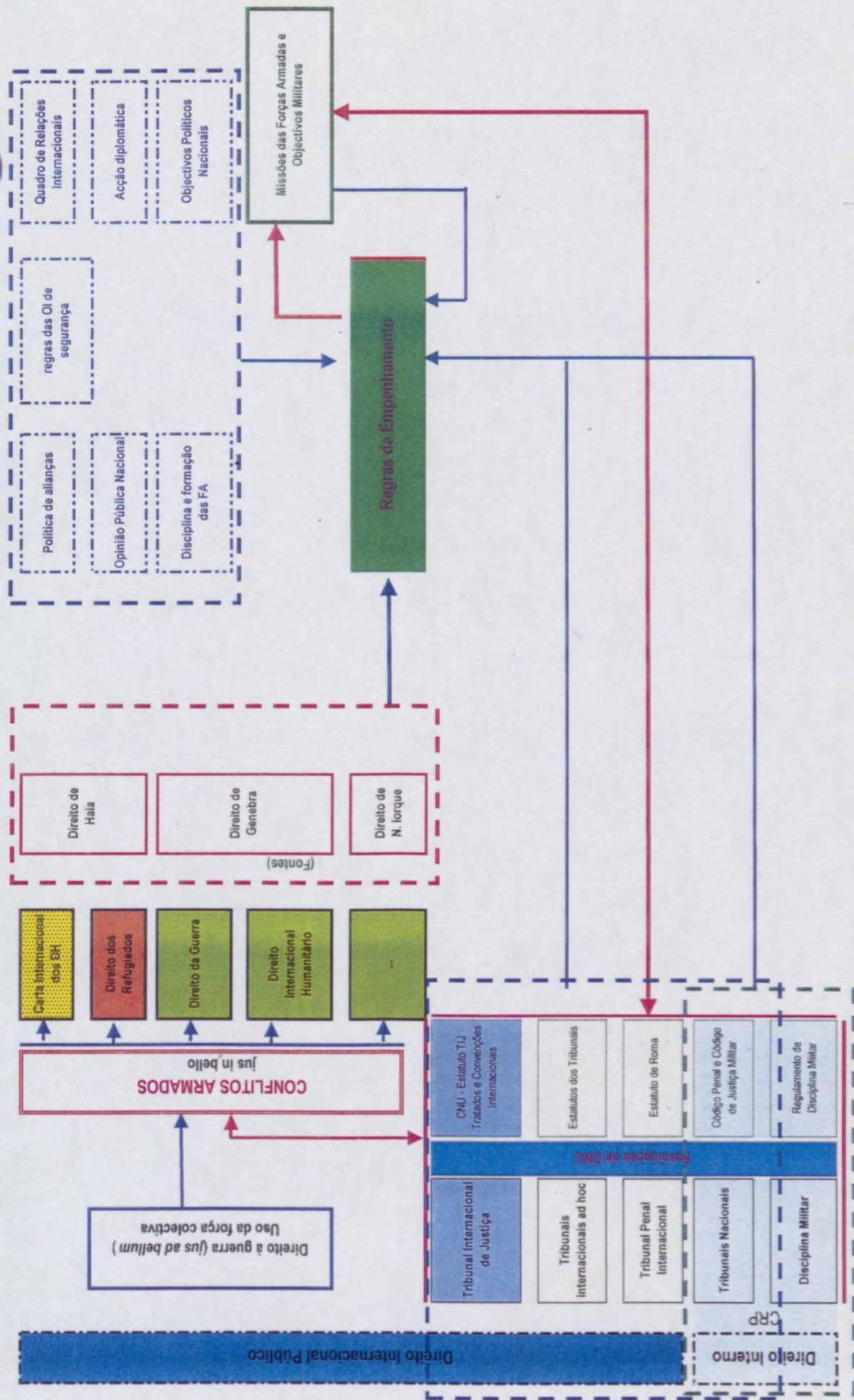


Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

X. APÊNDICES



Apêndice B - As Regras de empenhamento (ROE) e o Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados



DESIGNAÇÃO	ÁREA GEOGRÁFICA	TIPO DE MISSÃO	INÍCIO	FIM	ENQUADRAMENTO	RESOLUÇÃO
<i>United Nations Special Committee Observation in Balkans UNSCOB</i>	BALCÃS	COMITÉ DE OBSERVAÇÃO	1947	1949	CAPÍTULO VI	
<i>United Nations Truce Supervision Organization UNTSO</i>	MÉDIO ORIENTE PALESTINA	OBSERVAÇÃO SUPERVISÃO DA TRÉGUA	1948	?	CAPÍTULO VI	SCR 50(1948) SCR 54(1948) SCR 73(1949)
<i>United Nations Military Observer Group in India and Pakistan UNMOGIP</i>	CACHEMIRA ÍNDIA PAQUISTÃO	OBSERVAÇÃO SUPERVISORAR CESSAR FOGO	1949 1965	?	CAPÍTULO VI	SCR 39(1948) SCR 47(1948) SCR 211(1965)
<i>United Nations India-Pakistan Observation Mission UNIPOM</i>				1966		
<i>Força Internacional na Coreia</i>	COREIA	REPELIR O ATAQUE DA COREIA DO NORTE	1950	1950	CAPÍTULO VII (39 países)	SCR 82(1950) SCR 83(1950) SCR 84(1950) 3 abstenções: Egipto, Índia e Jugoslávia
<i>United Nations Emergency Force UNEF I UNEF II</i>	MÉDIO ORIENTE SINAI	ESTABELECEER UMA ZOS RETIRADA FRANCESA E BRITÂNICA ZOS ENTRE EGÍPCIOS E ISRAELITAS	1956 1973	1967 1979	Resolução 377(1950) Unidos para a Paz	ESTABELECEIDA PELA AGNU UNEFI 1ºEmergency Session nr 998 e 1000 SCR 340(1973)
<i>United Nations Observation Group in Lebanon UNOGIL United Nations Interim Force in Lebanon UNFIL</i>	LIBANO	OBSERVAÇÃO SUPERVISÃO RETIRADA ISRAEL SUL LIBANO	1958 1978	1958 ?	CAPÍTULO VI	SCR 128(1958) SCR 425(1978) SCR 426(1978)
<i>United Nations Operations in Congo ONUC E MONUC</i>	CONGO	OBSERVAÇÃO IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO DE PAZ DE LUSAKA	1960 1999	1964 ?	Resolução 377(1950) Unidos para a Paz CAPÍTULO VI/VII	SCR 143(1960) SCR 1258(1999) SCR 1291 (2000)
<i>United Nations Security Force in West New Guinea UNSF ou</i>	NOVA GUINÉ (INDONÉSIA E	AUTORIDADE EXECUTIVA TEMPORÁRIA	1962	1963	Resolução 377(1950) Unidos para a Paz	Unanimidade ESTABELECEIDA PELA AGNU UNTEA

DESIGNAÇÃO	ÁREA GEOGRÁFICA	TIPO DE MISSÃO	INÍCIO	FIM	ENQUADRAMENTO	RESOLUÇÃO
<i>Autoridade Executiva de Transição das NU na Nova Guiné Ocidental</i> UNTEA	HOLANDA)					1752(XVII)AG
<i>United Nations Yemen Observation Mission</i> UNYOM	YEMEN	OBSERVAÇÃO	1963	1964	CAPÍTULO VI	SCR 179(1963)
<i>United Nations Peacekeeping Force in Cyprus</i> UNFICYP	CHIPRE (GREGOS E TURCOS)	SUPERVISÃO SEPARAÇÃO - ZOS	1964	?	CAPÍTULO VI	SCR 186(1964) Unanimidade
<i>Mission of the representative of the Secretary-General in Dominican Republic</i> DOMREP	REPÚBLICA DOMINICANA	REPRESENTAÇÃO DO SG OBSERVAÇÃO DO CESSAR FOGO	1965	1966	CAPÍTULO VI	SCR 203(1965) Unanimidade
<i>United Nations Disengagement Observer Force</i> UNDOF	MONTES GOLANS ISRAEL-SÍRIA	OBSERVAÇÃO SEPARAÇÃO ZOS NO GOLÁ SÍRIO	1974	?	CAPÍTULO VI	SCR 350(1974)
<i>United Nations Inspection Team - Baghdad</i> - UNIT- B	BAGDADE	EQUIPA DE INSPECÇÃO	1988	1988		
<i>United Nations Inspection Team - Teheran</i> - UNIT- T	TEERÃO	EQUIPA DE INSPECÇÃO	1988	1988		
<i>United Nations Iran-Iraq Military Observation Group</i> UNIMOG	IRÃO-IRAQUE	OBSERVAÇÃO OBSERVAÇÃO	1988 1991	1991 ?	CAPÍTULO VI	SCR 598(1987) Unanimidade
<i>United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission</i> UNIKOM						
<i>United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan</i> UNGOMAP	PAQUISTÃO AFEGANISTÃO	BONS OFÍCIOS	1988	1990	CAPÍTULO VI	SCR 622(1988) Unanimidade
<i>United Nations Observer Group in Central America</i> ONUCA	NICARÁGUA	OBSERVAÇÃO DESMOBILIZAÇÃO HUMANITÁRIA	1989	1990	CAPÍTULO VI	SCR 644(1989) SCR 650(1990)
<i>United Nations Transition Assistance Group</i> - UNTAG	NAMÍBIA	ASSISTÊNCIA TRANSITÓRIA HUMANITÁRIA	1989	1990	CAPÍTULO VI	SCR 475 (1978) SCR 629 (1989)
<i>United Nations Angola Verification Mission</i> UNAVEM I UNAVEM II	ANGOLA	VERIFICAÇÃO Retirada Cubana VERIFICAÇÃO Acordo Bicesse VERIFICAÇÃO Protocolo de Lusaka	1989 1991 1995 1997 1997	1991 1995 1997 1999	CAPÍTULO VI	SCR 626 (1988) SCR 696 (1991) SCR 976 (1995)

DESIGNAÇÃO	ÁREA GEOGRÁFICA	TIPO DE MISSÃO	INÍCIO	FIM	ENQUADRAMENTO	RESOLUÇÃO
<i>UNAVEM III United Nations Observer Mission in Angola MONUA</i>		SUPERVISÃO Protocolo de Lusaka				SCR 1118 (1997) SCR 864 (1993)
<i>United Nations Observer Mission in El Salvador ONUSAL</i>	EL SALVADOR	VERIFICAÇÃO OBSERVAÇÃO	1991	1995	CAPÍTULO VI	SCR 693(1991) Unanimidade
<i>United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission UNIKOM</i>	IRAQUE KUWAIT	OBSERVAÇÃO DESMILITARIZAÇÃO DA DMZ IMPOSIÇÃO	1991 1992	? 1993	CAPÍTULO VI CAPÍTULO VII (39 países)	SCR 660(1990) SCR 661(1990) SCR 687(1991) 1 abstenção : China
<i>Força Internacional para o Golfo</i>						
<i>United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara MINURSO</i>	SAARA OCIDENTAL Marrocos/Polisário	REFERENDO Sattlement Plan	1991	?	CAPÍTULO VI	SCR 690 (1991) Unanimidade
<i>United Nations Transitional Authority in Cambodia UNTAC</i>	CAMBODJA	MONITORIZAÇÃO TRANSITIONAL AUTHORITY HUMANITÁRIA Acordos de Paris	1992 1991	1993 1992	CAPÍTULO VI	SCR 745 (1992) Unanimidade SCR 717 (1991) Unanimidade SCR 808 (1993)
<i>United Nations Advance Mission in Cambodia UNAMIC</i>						
<i>Unified Task Force in Somalia - UNTAF</i>	SOMÁLIA	ESTABILIZAÇÃO (até jun93) 1ª Missão UN de IMPOSIÇÃO IMPOSIÇÃO/HUMANITÁRIA	1992 1993	1993 1995	UNOSOM I CAPÍTULO VI UNTAF (24 países) UNOSOM II CAPÍTULO VII	SCR 751 (1992) Unanimidade SCR 814 (1993) Unanimidade Op Restore Hope
<i>United Nations Operation in Mozambique ONUMOZ</i>	MOÇAMBIQUE	ESTABILIZAÇÃO HUMANITÁRIA Acordo Geral de Paz de Roma	1992	1994	CAPÍTULO VI	SCR 797 (1992) Unanimidade
<i>UNSCOM</i>			1992			
<i>UNGCI</i>	IRAQUE		1992		CAPÍTULO VII	

DESIGNAÇÃO	ÁREA GEOGRÁFICA	TIPO DE MISSÃO	INÍCIO	FIM	ENQUADRAMENTO	RESOLUÇÃO
<i>United Nations Protection Force UNPROFOR</i>	BÓSNIA HERZEGOVINA CROÁCIA	INTERPOSIÇÃO PROTECÇÃO HUMANITÁRIA	1992	1995	CAPÍTULO VI	SCR 743 (1992) ¹ - Unanimidade SCR 746 (1992) SCR 776 (1992)
<i>United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda - UMOMUR</i> <i>United Nations Assistance Mission in Rwanda - UNAMIR</i> <i>Força Multinacional para o Ruanda</i>	RUANDA	OBSERVAÇÃO ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA Acordo de Arucha	1993 1993 1994	1994 1996 1994	CAPÍTULO VI Operation Turquoise (6 países) Operation Support Hope	SCR 846 (1993) Unanimidade SCR 872 (1993) SCR 929 (1994) 5 abstenções ¹
<i>United Nations Observer Mission in Georgia UNOMIG</i>	GEORGIA SEPARATISTAS ABCÁZIA	VERIFICAÇÃO HUMANITÁRIA	1993	?	CAPÍTULO VI	SCR 881 (1993) SCR 858 (1993) Unanimidade SCR 892 (1993)
<i>United Nations Mission in Liberia UNOMIL</i>	LIBÉRIA	OBSERVAÇÃO HUMANITÁRIA Acordo de Paz de Cotonou	1993	1997	CAPÍTULO VI EM COORDENAÇÃO COM A ECOMOG	SCR 866 (1993) Unanimidade
<i>United Nations Mission of Observers in Tajikistan UNMOT</i>	TAJIKISTÃO	OBSERVAÇÃO	1994	?	CAPÍTULO VI Em coordenação com a CEI e OSCE	SCR 968 (1994)
<i>United Nations Aouzou Strip Observer Group - UNASOG</i>	CHAD LÍBIA	OBSERVAÇÃO	1994	1994	CAPÍTULO VI	SCR 926 (1994)
<i>United Nations Observer Mission in South Africa UNOMSA</i> <i>United Nations Preventive Deployment Force UNPREDEP</i>	ÁFRICA DO SUL MACEDÓNIA	OBSERVAÇÃO PREVENÇÃO	1994 1995	1994 1999	CAPÍTULO VI CAPÍTULO VI	
<i>United Nations Confidence Restoration Organization in Croatia - UNCRO</i> <i>United Nations Mission of</i>	CROÁCIA	TRANSIÇÃO OBSERVAÇÃO FACILITAR A IMPLEMENTAÇÃO ACORDO ECONÓMICO HUMANITÁRIA	1995 1996 1998	1996 ? 1998	CAPÍTULO VI	SCR 981 (1995) SCR 1038 (1995) SCR 1145 (1995) SCR 1038 (1996)

¹ China, Brasil, Nigéria, N. Zelândia e Paquistão.

DESIGNAÇÃO	ÁREA GEOGRÁFICA	TIPO DE MISSÃO	INÍCIO	FIM	ENQUADRAMENTO	RESOLUÇÃO
<i>Observers in Prevlaka UNMOP United Nations Civilian Police Support Group UNPSG</i>		MONITORIZAÇÃO PREVLAKA APOIO DE POLÍCIA CIVIL				SCR 1432 (2002) Unanimidade
<i>United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina UNMIBH Implementation Force IFOR Stabilization Force SFOR</i>	BÓSNIA HERZEGOVINA	OBSERVAÇÃO IMPOSIÇÃO DE PAZ ESTABILIZAÇÃO Acordos de Dayton	1995 1996 1997	? 1996 ?	CAPÍTULO VI CAPÍTULO VII (34 países) CAPÍTULO VII (36 países)	SCR 1035 (1995) SCR 1031 (1995) Unanimidade Joint Endeavour (OPLAN 10405 - IFOR) SCR 1088 (1996) Joint Guardian (SFOR) SCR 1174 (1998) Joint Forge (SFOR) SCR 1247 (1999)
<i>United Nations Support Mission in Haiti UNSMIH United Nations Civilian Police Mission in Haiti MIPONUH Força Multinacional no HAITI United Nations Verification of Elections in Haiti ONUVEH United Nations Mission in Haiti UNMIH United Nations Transition Mission in Haiti UNTMIH</i>	HAITI	APOIO PROFISSIONALIZAÇÃO DA POLÍCIA IMPLEMENTAÇÃO ACORDO GEVERNORS ISLAND VERIFICAÇÃO TRANSIÇÃO	1996 1997 1994 1990 1993 1997	1997 ? 1995 1990 1996 ?	CAPÍTULO VI CAPÍTULO VII (28 países) CAPÍTULO VI	SCR 867(1993) Unanimidade SCR 940(1994) 2 abstenções: China e Brasil SCR 1063(1996) Unanimidade SCR 1123(1997) SCR 1141(1997) Unanimidade
<i>United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western</i>	ESLAVÓNIA OCIDENTAL	TRANSIÇÃO (substituiu a UNCRO)	1996	1998	CAPÍTULO VI	SCR 1037 (1996)

DESIGNAÇÃO	ÁREA GEOGRÁFICA	TIPO DE MISSÃO	INÍCIO	FIM	ENQUADRAMENTO	RESOLUÇÃO
<i>Sirmium UNTAES</i>						
<i>Força Internacional de Protecção na Albânia</i>	ALBÂNIA	PROTECÇÃO HUMANITÁRIA	1997	1997	(11 países) Operação Alba	SCR 1101 (1997) SCR 1114(1997)
<i>United Nations Verification Mission In Guatemala MINUGUA</i>	GUATEMALA	VERIFICAÇÃO	1997	1997	CAPÍTULO VI	SCR 1094(1997) Unanimidade
<i>United Nations Mission of Observers in Sierra Leone UNOMSI/UNAMSILL</i>	SERRA LEOA	OBSERVAÇÃO DESARMAR A POPULAÇÃO COLABORAR COM A ECOMOG	1998 1999	1998 ?	CAPÍTULO VI	SCR 1132(1998) SCR 1162(1998) SCR 1270(1999) SCR 1289(2000) Unanimidade
<i>United Nations Mission in the Central African Republic MINURCA</i> <i>Missão inter-africana para monitorar a implementação dos acordos de Bangui MISAB</i>	REPÚBLICA CENTRO AFRICANA	SEGURANÇA MONITORIZAÇÃO	1998	2000	CAPÍTULO VI (6 países)	SCR 1125(1997) SCR 1136(1997) SCR 1159(1998) Unanimidade SCR 1152
<i>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo UNMIK</i> <i>International force to Kosovo KFOR</i>	KOSOVO	ASPECTOS CIVIS DA ADMINISTRAÇÃO PROVISÓRIA IMPOSIÇÃO DESARMAR REBELDES A KFOR RESPONDE PELOS ASPECTOS MILITARES	1999 1999	? ?	CAPÍTULO VII (21 países)	SCR 1160(1998) ² SCR 1198(1998) SCR 1199(1998) ³ SCR 1203(1998) ⁴ SCR 1244 (1999) ⁵ 1 abstenção: China Operation Joint Guardian
<i>Missão das Nações Unidas em Timor Leste UNAMET</i> <i>United Nations Transition Administration of East Timor</i>	TIMOR	REFERENDO TRANSIÇÃO IMPOSIÇÃO DE PAZ HUMANITÁRIA	1999 2000 2000	1999 2002 2000	CAPÍTULO VII CAPÍTULO VII (15 países)	SCR 1246(1999) SCR 1257(1999) SCR 1262(1999) SCR 1272(1999)

² Embargo

³ Cessar Fogo

⁴ Missão de verificação na FRY.

⁵ Regulou o bombardeamento da NATO depois dele acontecer.

DESIGNAÇÃO	ÁREA GEOGRÁFICA	TIPO DE MISSÃO	INÍCIO	FIM	ENQUADRAMENTO	RESOLUÇÃO
UNTAET <i>United Nations Support Mission in East Timor</i> UNMISSET <i>International Force to East Timor</i> INTERFET						SCR 1264(1999) SCR 1410 (2002) Todas por Unanimidade
United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea - UNMEE	ETIÓPIA-ERITREIA	OBSERVAÇÃO	2000	?	CAPÍTULO VI	SCR 1320(2000) SCR 1420 (2002)



A componente humanitária das operações de paz: Alguns exemplos Apêndice D

<i>Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas</i>	
<i>Conflito</i>	
Guerra do Golfo	n.º 688, 5 de Abril de 1991, parágrafo 3
Guerra do Golfo	n.º 706, 16 de Agosto de 1991, parágrafo 8
Guerra do Golfo	n.º 986, 14 de Abril de 1995, parágrafo 4
Situação na Libéria	n.º 972, 13 de Janeiro de 1995, parágrafo 7
Situação na Libéria	n.º 985, 13 de Abril de 1995, parágrafo 6
Situação na Libéria	n.º 1020, 10 de Novembro de 1995, parágrafo 14
Guerra em Angola	n.º 863, 13 de Setembro de 1993, parágrafo 13
Situação na Somália	n.º 733, 27 de Janeiro de 1992, parágrafo 7
Situação no Ruanda	n.º 912, 21 de Abril de 1994, parágrafo 13
Guerra na ex-Jugoslávia	n.º 752, 15 de Maio de 1992, parágrafo 8
Guerra na ex-Jugoslávia	n.º 859, 24 de Agosto de 1993, parágrafo 13



Operações de paz multifuncionais: Apêndice E

Operações clássicas ou de 1ª geração, dominam até 1987

Operações Multidisciplinares

<p>Conflitos entre Estados</p> <p>Após a cessação das hostilidades, mas antes de se ter obtido um acordo de paz</p> <p>Objectivo: criar condições para a paz</p> <p>Envolvem essencialmente tarefas militares</p> <p>A composição é predominantemente militar</p> <p>Mandato raramente é modificado</p> <p>Actores identificáveis: NU, Estados contribuintes com tropas e partes em conflito</p>	<p>Conflitos intra-Estados</p> <p>Após a celebração do acordo de paz</p> <p>Objectivo: monitorizar a implementação do acordo de paz</p> <p>A sua composição reflecte as causas do conflito, tarefas civis, humanitárias e militares. A complexidade está presente pelo número de tarefas a realizar, de que é exemplo a reintegração de ex-combatentes, após o seu desarmamento.</p> <p>A composição é muito variada: especialistas em eleições, direitos humanos, agricultura, área sanitária, ajuda humanitária, polícias, juizes, economistas, engenheiros civis, militares, etc..</p> <p>Mandato sofre ajustes ao longo do tempo</p> <p>Actores dificilmente identificáveis: NU, Estados contribuintes com tropas e partes em conflito, NGO, OI, agencias especializadas, fundos das NU, média, etc..</p>
--	---



Enquadramento jurídico das CRO/PSO: Apêndice F


 Rome Statute of the International Criminal Court

Peace Support Operations










Mandato



Convenção sobre segurança das UN e pessoal associado (1994)
Convenção sobre privilégios e imunidades (1946)

Ordenamento constitucional do Estado participante

Jus in bello

Princípios Gerais de Direito Internacional Público (outras fontes)



Jus ad bellum



Jus cogens


 Rome Statute of the International Criminal Court

ROE





Mandato



Ordenamento constitucional do Estado participante

Jus in bello

ORIENTAÇÕES POLÍTICAS DE BASE



Enquadramento das NEO: Apêndice G

NEO



REGIME JURÍDICO
DE ASILO
ESPECIAL

ACORDOS
BILATERAIS

PLANO
REGRESSO
EMERGENCIA

ROE
SOFA/MOU

ORDENAMENTO
JURÍDICO-DA UE

Necessidade, proporcionalidade, temporalidade

Ordenamento constitucional


Jus in bello















O Costume Internacional












DUDH

Jus cogens

Princípios Gerais de Direito Humanitário Internacional

Operação	Data	País	Nação hospedeira	Notas
Sinai Campaign	1956	 França  Reino Unido	 Egipto	Aquando da invasão de Israel. Nacionalização do Canal do Suez
Palliser	2000	 Reino Unido	 Serra Leoa	411 evacuados
	1960	 Bélgica	 Congo (Brazzaville)	
Operation Johatan	Jun1976	 Israel	 Uganda	Aeroporto de <i>Entebbe</i> para libertar passageiros israelitas, na sequência de um desvio de uma aeronave civil
Blue Bat	15Jul1958 - 20Out1958		 Libano	Aguentar o Governo Libanês pró-ocidente (Presidente Chamoun) contra a oposição interna e ameaça da Síria e Emirados Árabes Unidos
Power Pack	28Abr1965 - 21Set1966		 República Dominicana	Protecção dos Cidadãos Americanos
New Life	04Abr1975 - 03Set1975		 Vietname	Fase I: 111919 refugiados através de Guam Fase II: 1546 repatriados políticos para as respectivas Pátrias
Eagle Pull	11Abr1975 - 13Abr1975		 Camboja	Phnom Penh - Camboja - 287 Evacuados
Eagle Clam / Desert One	25Abr1980	 EUA	 Irão	Libertação de reféns Americanos aprisionados por estudantes Iranianos
Urgent Fury	23Out1983 - 21Nov1983		 Granada	Restabelecer o governo legal e proteger os cidadãos norte-americanos
Just Cause	20Dec1989 - 31Jan1990		 Panamá	Proteger cidadãos (americanos e locais) e instalações-chave; Captura do Presidente Noriega e entrega a entidade competente; Neutralizar as forças e o C2 das Forças de Defesa Panamianas (FDP); Apoiar o restabelecimento de um governo reconhecido pelos EUA; Reestruturar as FDP.

Operação	Data	País	Nação hospedeira	Notas
<i>Eastern Exit</i>	02Jan1991 – 11Jan1991	 EUA	 Somália	Mogadicho – 281 evacuados
<i>Victor Squared</i>	Set1991		 Haiti	Evacuação de cidadãos americanos
<i>Quick Lift</i>	24Set1991 – 07Out1991		 Congo (Kinshasa)	716 Evacuados JTF (EUA+França+Bélgica)
<i>Fiery Vigil</i>	Jun1991		 Filipinas	Evacuação das Bases Aérea Clark e Naval Subic Bay, face à erupção do vulcão do Monte Pinatubo
<i>Sharp Edge</i>	Mai1990 – 08Jan1991		 Libéria	2609 evacuados
<i>Silver Anvil</i>	02Mai1992- 05Mai1992		 Serra Leoa	438 evacuados (136 a partir de Freetown – Serra Leoa para Rheim-Main / Alemanha e 302 a partir de Dakar / Senegal)
<i>Liberian NEO</i>	22Out1992 – 25Out1992		 Libéria	Monróvia - 96 evacuados
<i>Restore Hope</i>	04Dec1992 – 04Mai1993		 Somália	Após a falha da missão UNOSOM I, conjugada com o espectro da morte de 500000 somalis
<i>Assured Response</i>	Abr1996 – Ago1996		 Libéria	2444 evacuados
<i>Silver Wake</i>	14Mar1997 – 26Mar1997		 Albânia	Aproximadamente 900 evacuados
<i>Nobel Obelisk</i>	Mai1997 – Jun1997		 Serra Leoa	451 americanos e 2059 de outras nacionalidades evacuados
<i>Guardian Retrieval</i>	Mar1997 – Jun1997		 Congo (Kinshasa)	Em resposta à situação de instabilidade verificada no Zaire
<i>Asmara</i>	05Jun1998 – 06Jun1998		 Eritreia	172 evacuados

<i>Operação</i>	<i>Data</i>	<i>País</i>	<i>Nação hospedeira</i>	<i>Notas</i>
<i>Shepherd Venture</i>	10Jun1998 – 17Jun1998	 EUA	 Guiné Bissau	Resposta à deterioração da situação da Guiné Bissau
<i>Sierra Leone NEO</i>	Mai2000		 Serra Leoa	Providenciar segurança em locais chave e edifícios governamentais e a todos os locais de desarmamento e desmobilização da RUF (Revolutionary United Front)
<i>Cruzeiro do Sul</i>	1992	 Portugal	 Angola	
<i>Leopardo</i>	1997		 Congo (Kinshasa)  Congo (Brazzaville)	Decorreram em simultâneo com forças da Bélgica, França, EUA e Reino Unido
<i>Jacaré</i>	1998		 Congo (?)	
<i>Crocodilo</i>			 Guiné Bissau	2080 evacuados – 33 nacionalidades
<i>Tagarro</i>	1999			
<i>Alba</i>	13Abr1997 – 12Ago1997	 Itália	 Albânia	Fornecer protecção aos inspectores da OSCE Promovida e liderada pela Itália, com a França, Turquia, Grécia, Espanha, Roménia, Áustria e Dinamarca



GLOSSÁRIO

AG - Assembleia Geral das Nações Unidas

AI - Amnesty International.

AJP - Allied Joint Publication

AOR – Area of responsibility

ARTIGO 5º - do Tratado do Atlântico Norte, 1949, onde se refere que “... *um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte, será considerado um ataque a todas (as partes)...*”.

ASILO - Protecção concedida por um Estado, no seu território, à revelia da jurisdição do país de origem, baseada no princípio do non-refoulement e que se caracteriza pelo gozo dos direitos dos refugiados reconhecidos pelo direito internacional de asilo e que, normalmente, é concedida sem limite de tempo. O direito internacional de asilo baseia-se nos seguintes instrumentos: Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de Julho de 1951; Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 31 de Janeiro de 1967; Declaração das NU sobre o Asilo Territorial, de 14 de Dezembro de 1967; Convenção da OUA de 10 de Setembro de 1969 que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África; Declaração de Cartagena sobre a Protecção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá; Comité Jurídico Consultivo Afro-Asiático: princípios relativos ao tratamento de refugiados, Banguécoque, 1966.

BLOQUEIO – Acção internacional sobre um Estado com a finalidade de impedir a entrada e a saída de mercadorias.

CARE - Cooperative for American Relief Everywhere.

CDI/NU – Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas

CEMGFA - Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas

CG – Convenções de Genebra

CIMIC – Civil Military Cooperation

CNPCE – Comissão Nacional para o Planeamento Civil de Emergência

CNU – Carta das Nações Unidas



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

COS - Chefe de estado-maior

CPLP – Comunidade de países de língua oficial portuguesa

CRO – Crisis Response Operations/Operações de Resposta a Crises

CRP - Constituição da República Portuguesa

CS - Conselho de Segurança das Nações Unidas

DAJ/OLA - Departamento de Assuntos Jurídicos do Secretariado das Nações Unidas.

DE FACTO – como um facto.

DE JURE – como um direito.

DESLOCADO - Nos termos da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, clarificada pelo Protocolo de 1967, consideram-se deslocados grupos numerosos de pessoas (civis) que foram forçadas, de forma súbita ou inesperada, a desenraizar-se e a abandonar as suas casas, fixando-se em locais diferentes no seu país, devido a conflitos armados, lutas internas, violações sistemáticas dos direitos humanos ou calamidades provocadas pelo homem. Além dos instrumentos já referidos, consideram-se também como instrumentos sobre Pessoas Deslocadas Internamente a Declaração de S.José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas sob os Auspícios do Governo da Costa Rica e Declaração sobre Protecção de Refugiados e Pessoas Deslocadas no Mundo Árabe.

DH – Direitos Humanos.

DHA - Departamento de Assuntos Humanitários do Secretariado das Nações Unidas.

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EMBARGO - Acção internacional sobre um Estado com a finalidade de impedir a entrada de mercadorias de certo tipo ou quantidade.

ERICC – Estatuto de Roma/International Criminal Court

EU/UE – União Europeia

FAR – Forças Armadas do Ruanda

FRAGO – Ordem parcelar

HHG - Helsínquia Headline Goal



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

HRO – Humanitarian Response Operations/Human Rights Operations

ICRC - International Committee of Red Cross

ICTR – International Criminal Tribunal for Rwanda (Tribunal Penal *ad hoc*)

ICTY – International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (Tribunal Penal *ad hoc*)

IFOR - Implementation Force (Bósnia Herzegovina)

IGG – Primeira Grande Guerra

IIGG – Segunda Grande Guerra

JUS COGENS – Normas imperativas de Direito Internacional Geral, que não podem ser derogadas por acto jurídico internacional, qualquer que ele seja, nos termos da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados.

JUS IN BELLO/JUS AD BELLUM - O Direito da Guerra e da Paz cuja sistematização foi feita originalmente por Hugo Grócio na sua obra do início do século XVII (*De Iure Belli ac Pacis*, de 1625), passou, desde então, a bipartir-se em direito preventivo da guerra (*jus ad bellum*) e direito do estado de guerra (*jus in bello*). A separação do *jus in bello* do *jus ad bellum* teve a grande virtude de gorar as discussões sobre o carácter do conflito, sob o ponto de vista da sua justeza ou agressividade, de modo a possibilitar o tratamento adequado dos combatentes e possibilitar, mais tarde, o procedimento relativo aos crimes de guerra.

LEGAD – Legal Adviser (Conselheiro Jurídico)

MANDATO - Documento com valor jurídico internacional que expressa o estabelecimento da operação de paz, contendo os seus fundamentos e objectivos. Pode conter, entre outros, a finalidade da operação, direitos e imunidades da força, efectivos e meios autorizados, período de tempo e estado final.

MC - Comité Militar

MDN – Ministério da Defesa Nacional

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

MSU - Multinational Specialised Unit (unidade militar de natureza policial)

NAC - North Atlantic Council

NEO – Non Combatent Evacuation Operation



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

OI – Organização Internacional

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONG - Organizações Não Governamentais

OPLAN – Plano Operacional

OTAN/NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OUA – Organização de Unidade Africana

PA – Protocolo Adicional à CG

PEACE ENFORCEMENT - Consiste na acção tomada ao abrigo do Capítulo VII da CNU, incluindo o uso da força armada, para manter ou restaurar a paz e segurança internacional, nas situações em que o CS tenha determinado a existência de uma ameaça à paz ou acto de agressão.

PEACEBUILDING – É uma actividade crítica na sequência de um conflito. Consiste em identificar e apoiar as estruturas que acabarão por dar consistência ao processo de paz, permitindo a confiança e a interacção entre as facções em conflito, no sentido de evitar o recomeço do conflito.

PEACEKEEPING – Acção multifuncional e multinacional ao abrigo do capítulo VI da CNU, tendo em vista a obtenção da paz, num determinado conflito.

PEACEMAKING – Acção diplomática no sentido de compelir as partes num confronto a negociar um acordo, ao abrigo do Capítulo VI da CNU.

PfP - Países parceiros da OTAN para a Paz

POW – Prisioneiros de Guerra

PREVENTIVE DIPLOMACY – Acção tendo em vista o evitar do eclodir de um conflito, e que pode incluir os seguintes elementos: medidas de confiança, comissão de apuramento de responsabilidades, aviso prévio, emprego preventivo de meios e desmilitarização de zonas.

PSO/OAP – Peace Support Operations/Operações de Apoio à Paz

PVO – Private Volunteer Organizations

QUARENTENA - Acção internacional sobre um Estado com a finalidade de impedir a saída de mercadorias.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

REFUGIADO – Nos termos da Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, clarificada pelo Protocolo de 1967, considera-se refugiado um civil que deixou o seu local de residência para procurar segurança noutro país, devido a um perigo real ou imaginário. A presente definição só é válida para os Estados que ratificaram os instrumentos internacionais referidos.

RESERVA – Em Direito Internacional público é a declaração de vontade pela qual o Estado, embora aceitando um tratado internacional no seu conjunto, exclui a aceitação de certas disposições.

SCR – Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas

SDN – Sociedade das Nações

SDR - Swiss Disaster Relief.

SG – Secretário Geral das Nações Unidas

SOFA – Status of Forces Agreement – Documento com valor jurídico internacional que define o estatuto das forças que vão conduzir a operação, indicando a relação entre os diversos ordenamentos jurídicos em presença, designadamente no que respeita à aplicação da lei local. Nas missões de PE o SOFA diz respeito apenas às HN. Pode conter, designadamente: regras para as comunicações, imunidades, facilidades especiais, uso de distintivos e uniformes, licenças de condução, regime de detenção, jurisdição criminal e civil, utilização de infra-estruturas, isenções fiscais e regime aduaneiro, liberdade de movimentos, etc.

TARGETING - É o processo de selecção de potenciais objectivos através da análise da informação disponível sobre o adversário, bem como a combinação da resposta mais apropriada, para o ataque a esses mesmos objectivos, tendo em atenção os requisitos operacionais, o enquadramento legal e as capacidades da força.

TEDH - Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

TIJ – Tribunal Internacional de Justiça (órgão das Nações Unidas)

TOR - Terms of Reference – Documento com valor jurídico internacional que define as relações de comando, a organização, a cadeia logística, os procedimentos financeiros, etc. Baseiam-se numa análise do mandato e da situação e são elaborados pela mais alta autoridade, o Secretário Geral ONU.

TPI – Tribunal Penal internacional

UN – United Nations - Nações Unidas



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees.

UNPROFOR - Força de Protecção da Nações Unidas (ex. Jugoslávia)

ZOS - Zone of Separation



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS¹

- Abizaid, J. & Wood J. (1995). *Preparação para as operações de manutenção de paz*. Military Review.
- Allister, J. (2001, July 9th). *Revenge of the legal nerds*. Time, 23-25.
- Alves, M. (2000). *O batalhão nas operações de apoio à paz: contributos para a sua organização, instrução e levantamento*. Boletim do Instituto de Altos Estudos Militares, 151, 123-129?
- Anderson, P. J. (1996). *Política global do poder, justiça e morte*. Instituto Piaget.
- Arnaiz, G.G. (2000). *La cultura de la paz. Entre el cosmopolitismo y la solidaridad originaria*. Moralia, XXI(88).
- Arnaiz, G.G. (2000). *La cultura de la paz*. Moralia, XXIII.
- Aron, R. (1999). *Etapas do pensamento sociológico (4ª ed.)*. Lisboa: Dom Quixote.
- Azevedo, M. (2001). *Teses, relatórios e trabalhos escolares (2.ª ed.)*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Baptista, E. C. (1997). *Ius cogens em direito internacional*. Lisboa, LEX.
- Bassiouni, C. (1992). *Crimes against humanity in international criminal law*. London: Martinus Nijhoff Publishers.
- Benjamin, D. (2001, September 10th). *Relaxing the strong arm*. Time, 31.
- Berdal, M. (1999): *As operações de manutenção de paz das NU e o uso da força: a impossibilidade de evitar decisões difíceis*. Revista Nação e Defesa, 91.
- Berlim, I. (1998): *A busca do ideal*. Lisboa: Bizâncio.
- Bettati, M. (1996): *O direito de ingerência, mutação na ordem internacional*. Instituto Piaget.

¹ Segundo as normas da American Psychological Association (APA)



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- Bouvier, A. (1997). *Guidelines for UN forces regarding respect for international humanitarian law*.
Bruxelles: Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre, XXXVI(1-2), 165-175.
- Braga, J. (1997). *A ingerência humanitária – da não ingerência à ingerência na «nova ordem internacional»*. Curso de pós graduação em relações internacionais, Universidade Técnica de Lisboa, ISCSP.
- Branco, M. (1996): *O insucesso das operações de manutenção de paz, na resolução de conflitos intra-Estados – experiências recentes e contributos para nova doutrina* [edição especial]. Lisboa: Academia Militar, XII EEM.
- British Army (1998). *Peace support operations*.
- Brito, A. B. (2001, Outubro). *A justiça dos famosos e a impunidade dos anónimos*. *Revista o mundo em português*, 25, 22-26.
- Brito, A. B. (2002). *Segurança global e justiça: o desafio dos direitos humanos*. São João do Estoril: *Revista Estratégia*, 16, Principia.
- Bruijn, de (1997). *Application of the ROE*. *Bruxelles: Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre*, XXXVI(1-2), 193-197.
- Caetano M. (1970), *Direito Constitucional*.
- Canotilho, J. J. G. (1992). *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J. G. (2001). *Intervenções humanitárias e a sociedade de risco*. *Revista Nação e Defesa*, 97, 17-26.
- Cardoso, A.J. S. (1999). *O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Carreiras, H. (1999). *O que pensam os militares portugueses do peacekeeping?* *Revista Estratégia*, 14.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- Castells, M. (1999). *End of millennium, the information age: economy, society and culture*. Blackwell.
- Castro, P. C. de (1996). *Da não intervenção à intervenção*. Revista Nação e Defesa, 77-128.
- Castro, P. C. de (2000). *A intervenção armada e o caso do Kosovo – novos elementos para a construção de uma nova ordem internacional*. Lisboa: Revista Nação e Defesa, 97, 75-134.
- Chomsky, N. (2001). *O novo humanismo militar, lições do Kosovo*. Porto: Campo de Letras.
- Coelho, A. M. (1996). *Legitimidade e limites do uso da força nas operações de paz*. Lisboa: Academia Militar, XII EEM.
- Coupland, R. (2001). *Humanity: what is it and how does it influence international law?* International Review of the Red Cross, 844, 969-989.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de estratégia*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Couto, A. C. (2000). *Segurança e estudos sobre a paz*. Lisboa: Revista Nação e Defesa, 95/96.
- Crocker, C. (2002). *Turbulent peace. Challenges of managing international conflict*. Institute of Peace Press. Washington.
- Cruz, M. B. (1995). *Instituições políticas e processos eleitorais*. Bertrand.
- Cunha, J. da S. (1990). *Direito internacional público*. Lisboa: ISCSP.
- Dias, M. (2001). *Uma carta para a paz*. Trabalho de Mestrado. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- Diehl, F. (1994). *International peacekeepers*. University Press.
- Dinh, Q. J. & Daillier P. & Pellet A. (1999). *Direito internacional público*. Lisboa: Gulbenkian.
- Dixon, M. (2000). *Textbook on international law (4th ed.)*. London: Blackstone Press Limited.
- Domenech, J. L. O. (1995). *Las operaciones de paz de las fuerzas armadas españolas*. Madrid: Revista Española de Derecho Militar, 65.
- Ejército Español (1994). *El Ejército en misiones de paz*. Ejército, 657.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- Elazar, J. D. (1984). *American federalism*. (3rd ed.). New York.
- EME (1963). *O Exército na guerra subversiva*. I, IV e V.
- EPI (1996). *Notas para os estudos de EM em OAP*.
- Escarameia, P. (1995). *Um mundo em mudança: Timor, a ONU e o Direito Internacional Política Intemacional* [separata]. *Política Internacional*, 23.
- Escarameia, P. (1995). *Uma leitura da Carta das Nações Unidas*. Lisboa: ISCSP.
- Escarameia, P. (1998). *Colectânea de leis de Direito Internacional*. Lisboa: ISCSP.
- Escarameia, P. (1999). *Quatro anos nas Nações Unidas: testemunhos, impressões, especulações* [separata]. *Política Internacional*, 20.
- Espada, J. C. (1997). *Direitos sociais e de cidadania*. Lisboa: INCM.
- Espada, J.C. (2002). *Educar para a paz e a liberdade: reflexões sobre o século XXI*. Seminário educação para a paz, CVP. Lisboa: IDN, 20.
- EUROFOR (2000, July). *CIMIC Field Book*.
- Exército Português (1997). *Bósnia 1996*. Lisboa: Estado Maior do Exército.
- Exército Português (2000). *De pace, boletim Informativo de experiências e ensinamentos colhidos em operações de apoio à paz*. Lisboa: Estado Maior do Exército.
- Falk, R. (1995). *On humane governance*. The Pennsylvania State University Press.
- Feio, D. (2001). *Jurisdicção penal intemacional, a sua evolução*. *Revista Nação e Defesa*, 97.
- Ferreira, J.M. (1999). *A nova era europeia*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Fontoura, P. R. C. T. da (1999). *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Rio Branco: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Franchet (1995). *Casque bleu pour rien*. JC Lattès.
- Fundação Calouste Gulbenkian (1999). *Organizações internacionais*. Lisboa.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- Garcia, V. (1998). *Derechos humanos sí, pero por qué?*. *Moralía*, XXI(78).
- Garcia, V. (1998). *Los derechos humanos en la Historia*. *Moralía*, XXI(80).
- Genevois, M. (2001). *Direitos humanos na história*. [publicação periódica em linha] acessível em www.dhnet.org.br
- Gomes, A. (2000). *A medicina militar e os desafios dos novos cenários de actuação*. Boletim do Instituto de Altos Estudos Militares, 151.
- Gomes, F. (1994). *As Convenções de Genebra e as leis da guerra*. Anuário do CDN94.
- Gomes, J. J. P. (2002). *As operações de paz e o direito de intervenção humanitária*. São João do Estoril: Revista Estratégia, Príncipeia, 16.
- Haarscher, G. (1993). *A filosofia dos direitos do homem*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Hagman, H. C. (1996). *Peacekeeping constrains*. London: King's College.e
- Hagman, H. C. (1996?). *Securing the safe areas*.
- Hampson, F. J. (1997). *The protection of blue helmets in international law*. *Bruxelles: Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre*, XXXVI(1-2), 204-209.
- Hinman, Lawrence M, (1994). *Ethics – a Pluralistic Approach to Moral Theory*. Second Edition, Harcourt.
- Hobbes, T. (1996). *Leviathan*. Cambridge university press.
- Hooker, R. D. (1993). *Maneuver Warfare*. Presidio Press.
- Howard, M. (2001). *The invention of peace*. Profile Books. London.
- HRW. *Humanitarian law violations in Kosovo*.
- IAEM (1976). *Operações civis-militares* Lisboa.
- IAEM (1996). *Apoio logístico em operações de apoio à paz*. Lisboa.
- IAEM (1996). *Operações de apoio à paz*. Lisboa.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- IAEM (2000, Dezembro). *Arte operacional*. NC 20-77-01.
- IAEM/UCP (2000, Maio). *Timor, um país para o século XXI*.
- ICRC (1996). *International Humanitarian law – answers and questions*. Geneva.
- International Committee of Red Croix (1989). *Fighting by the rules*. Geneva.
- International Committee of Red Croix (1995). *Annual report*.
- International Committee of Red Croix (1995). *Law of war: prepared for action*. Geneva.
- Johnson, M. S. (1997). *Humanitarian Law in a multinational peace support operation*. Bruxelles: Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre, XXXVI(1-2),175-180.
- Kalim, W. (2001, September). *Flight in times of war*. Geneva: ICRC, 83 (843).
- Karl, P. (1993). *A sociedade aberta e os seus inimigos*. Lisboa: Editorial Fragmentos.
- Keegan, J. (1993). *History of Warfare*. Hutchinson. London.
- KFO (1999). *Operation joint guardian 1998/99 – lessons learned report*. ARRC.
- La Pêrgola A.. *Regionalismo, federalismo, poder*. Revista brasileira de estudos políticos.
- Leandro, F. J. (1996). *O pensamento militar face às operações de paz: ensinamentos colhidos para o futuro [edição especial]* Lisboa: Academia Militar, XII EEM.
- Leandro, F. J. (2001). *Lições aprendidas em PSO*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, [edição especial TILD, CEM1993'2001].
- Leandro, F. J. (2002). *Arbitrariedade duradoira?* Lisboa: Revista de Direito Penal, 1.
- Leandro, G. (1997). *O comando de MINURSO, um testemunho pessoal*. Jornal do Exército.
- Leandro, G. (1998). *Command, military doctrine and peace support operations*. ICLFD.
- Leopard, B. D. (2002). *Rethinking Humanitarian Intervention*. Library of Congress.
- Lobo, J. A (1998). *Los Derechos humanos hilo conductor de la Declaración de 1948*. Moralia, XXI(80).



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- Lúcio, A. L. (2000). *Emergência humanitária a legitimidade da intervenção: a tensão entre a soberania e a justiça dos fins*. Texto inédito, comunicação apresentada no IV Congresso Internacional do Conselho Português para os Refugiados, Lisboa.
- Madison, J. J. & Hamilton A. (1987). *The federalist papers*. London: Penguin Classics.
- Martins, A. M. (1994). *As origens da constituição norte-americana – uma lição para a Europa*. Lisboa: Lex.
- Mcclure, R (1999). *Is the UN peacekeeping role in eclipse? Parameters*, XXIX, (3).
- MDN (2002). *Directiva ministerial de defesa militar*.
- Meron, T. (2000). *The humanization of humanitarian law. Washington: the american journal of international law*. [publicação periódica em linha] acessível em www.soc-mil-law.org
- MFAAC. *Code de conduite des forces armees et de securite du Mali*.
- Ministério da Defesa Nacional (1998). *Portuguese report on the follow-up to the Vienna declaration and programme of action*.
- Miranda, J. (199?). *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra Editora.
- Miranda, J. (1995). *Direito Internacional Público*. Lisboa.
- Moreira A. & Bugallo A. & Albuquerque C. (1995). *Legado político do Ocidente*. Lisboa. IPCE.
- Moreira, A. (1963). *Os direitos do homem e a balança de poderes*. Lisboa: Companhia Nacional Editora.
- Moreira, A. (1964). *Sobre a estratégia dos pequenos estados*. Lisboa: boletim do IAEM, 40.
- Moreira, A. (1996). *Teoria das relações internacionais*. Coimbra: Almedina.
- Moya, J. (1998). *La ONU, los derechos humanos y la ética cristiana*. Moralia, XXI.
- Mulinen, F. (1987). *Handbook on the law of war for armed forces*. Geneva: ICRC.
- NATO (1998). *Allied joint logistic doctrine AJP-4 (UNCLASSIFIED)*.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- NATO (1998, November). *Exercise planning guide (EPG)*.
- NATO (1999). *Generic crisis management handbook*, (UNCLASSIFIED).
- NATO (1999). *Military operations other than war*. AJP-3.4 (1st Study Draft) (UNCLASSIFIED).
- NATO (1999). *Peace support operations*. AJP-3.4.1, (UNCLASSIFIED).
- NATO. *Non article 5 crisis response operations*. AJP-3.4. (1st Study Draft) (UNCLASSIFIED).
- Nobre, F. (1999). *A ajuda humanitária e de emergência*, guia das ONG. Lisboa.
- Nordic UN, *Tactical Manual* (1992). I e II, Sweden, Denmark, Norway, Finland.
- Nunes, J. L. (1993). *Portugal na balança da União Europeia*. Lisboa: AACDN, caderno 4.
- Nuno, S. T. (1998). *A União Europeia como actor internacional: a Política Externa da União Europeia*.
Lisboa: Revista Nação e Defesa, IDN, 85.
- Nye, J. S. (2002). *Compreender os conflitos internacionais*. Uma introdução à teoria e à história.
Gradiva, Lisboa.
- Observer Handbook (1992). *Federal Department of Defense*. Bern.
- Otte, J. L. (1999). *Conceito da ONU para adestramento em OAP*. *Military Review*, 2^o Trimestre.
- Padelford J. N. & Lincoln G. A. *The dynamics of international politics* (second edition). London:
Macmillan Company.
- Paphiti A. S. (1997). *Rules of engagement*. Bruxelles: *Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre*,
XXXVI(1-2), 181-192.
- Pereira A. G. & Quadros F. (1993). *Manual de Direito Internacional Público* (3^a ed.). Coimbra:
Almedina.
- Pereira, C. S. (1995). *Da Jugoslávia à Jugoslávia*. Lisboa: Cotovia.
- Pfaff, T. (2000, September). *Peacekeeping and the just war tradition*, Strategic Studies Institute.
- Pictet, J. (1966). *The principles of international humanitarian law*. Geneva.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- Pictet, J. (1985). *Development and principles of international humanitarian law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Pinto, M. (2002). *Florence Nightingale: um nome a fixar pelos militares*. Lisboa, *Jornal do Exército*, 507.
- Pires, M. (1997). *As reservas à convenção europeia dos direitos humanos*. Coimbra: Almedina.
- Purvis, A. (2001, August 6th). *The search for Bosnia's ghosts*. *Time*, 16-17.
- Ratnesar R. (2001, July). *The end of the line*. *Time*.
- Ratnesar R. (2001, September). *Global justice*. *Time*.
- Raumundo, I. (1999). *Imperativo humanitário e não-ingerência*. Lisboa: Cosmos, IDN.
- Rawls, J. (1993). *Uma teoria da justiça*. Lisboa: Presença.
- Ribeiro, J.C.B. & Leandro F. J. (Dec, 2002). *Operações de evacuação de não combatentes*. Lisboa, IAEM [projecto].
- Rousseau, J.J. (1762/1974). *O contrato Social*. Mem Martins: Europa-América.
- Russbach, D. F. (1994). *Humanitarian action in current armed conflicts: opportunities and obstacles*: *Medicine and Global Survival*, 1(4).
- Sabine, H. G. (1961). *A history of political theory*. New York, Holt, Rinehart and Winston Inc, Third Edition.
- Salcedo, J. A. C. (1995). *Soberanía de los estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*. Madrid: Tecnos.
- Santo, A. E. (2000). *A experiência das campanhas de África no contexto actual: as operações de paz, Estudos sobre Campanhas de África (1961-1974)*. Lisboa: IAEM.
- Santos, J. M. A. (2000). *O factor M&M's*. *Jornal do Exército*, 487.
- Santos, L. (1992). *Incursões no domínio da estratégia*. Lisboa: Gulbenkian.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- Santos, L. (2002). *Orçamento de defesa ou de demissão?* Lisboa: Diário de Notícias, 2 de Janeiro.
- Santos, V. M. (2001). *A humanidade e o seu património*. Lisboa: ISCSP.
- Santoyo, J. M. (1998). *La ONU, los Derechos Humanos y la ética cristiana*. Madrid: XXI, 78-79.
- Schmitt, M. (1997). *The environmental law of war: an invitation to critical re-examination*. Bruxelles:
Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre, XXXVI(1-2), 13-41.
- Serra, J. S. (2000, 26 de Dezembro). *Operações de paz e equilíbrio de poderes*. Diário de Notícias.
- Shea, J., (2000, August). *Modern conflicts, the media and public opinion*. Military Spectator, 169.
- Shinseki, E. K. (2000). *The army transformation: a historic opportunity*. Army Green Book 2000-01,
USArmy.
- Sidjanski, D. (1996). *O futuro federalista da Europa*. Gradiva.
- Silva, A. G. (1998). *A doutrina das operações de apoio à paz, no quadro da teoria da guerra*. Lisboa:
IAEM, [edição especial TILD, CEM1997/1998].
- Soros, G. (1998). *Can Europe work? A foreign affairs reader – a new Europe?* EUA.
- Sousa, T. (1999). *A imprensa portuguesa e o conflito na Bósnia: os meses decisivos*. Revista
Estratégia, 14.
- Sullivan, G. (1997). *Hope is not a method: what leaders can learn from America's Army*. Paperback.
- Swedish Army (1997). *Peace support operations*. Joint Military Doctrine.
- Swedish National Defence College (2002). *Challenges of peace operations: into the 21st century*.
- Teixeira, A. B. (1990). *Sentido e valor do direito*. Maia: INCM.
- Tharoor, S. (1993, March). *Peace-keeping – principles, problems, prospects*. Conference at Naval War
College.
- Toqueville, A. (2001). *Democracia na América*. Lisboa: Principia.
- UNHCR (1995, January). *Handbook for the military on humanitarian Operations*.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

- United Nations (1995). *ABC de las Naciones Unidas*. New York.
- United Nations (1995). *United Nations military observers handbook*. New York, DPK.
- United Nations (1998). *Standby arrangements in the service of peace*.
- United Nations (2000). *Course produced by UNITAR – international humanitarian law and the law of armed conflict*. NY UNITAR POCI.
- United Nations (June, 1996). *Indictment Gagovic & others*. ICFY.
- USArmy (1994). *Peace operations*. FM 100-23.
- USArmy (1995). *Joint doctrine for military operations other than war*. Joint Pub 3-07.
- USArmy (1997) *Joint tactics, techniques and procedures for noncombatant evacuation operations*.
- USArmy (1997). *Public affairs operations*. FM 46-1.
- USArmy (1999). *CGSC Student text 100-40 – offensive and defensive tactics*.
- USArmy (1999). *Joint tactics, techniques and procedures for peace operations*. Joint Pub 3-07.3.
- USArmy (2000, February). *The challenges of US military participation in peace operations*.
- Valle, A. (2001). *Guerras contra a Europa*. Hugin.
- Zippelius, R. (1997). *Teoria geral do estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 3ª edição.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

SÍTIOS ACEDIDOS:

<http://carlisle-www.army.mil/search/parameters.asp>

<http://www.aba.org>

<http://www.abca.call.army.mil>, 15 de Agosto de 2000.

<http://www.aegisresearch.com>, consulta frequente.

<http://www.allc.com>, 15 de Agosto de 2000.

<http://www.amnesty.org>

<http://www.asil.org>

<http://www.bipara-timor-lorosae.web.pt>, 11 de Março de 2001.

<http://www.dhnet.org.br>, 07 de Novembro de 2001.

<http://www.emgfa.pt>, Abril de 2001.

http://www.erc.hrea.org/Library/armed_forces/code-de-conduit2_1.html, 07 de Novembro de 2001.

<http://www.estado.com.br/edicao/especial/perspe/utop.html>

<http://www.gddc.pt/pt/dh/portugal.htm>, Maio de 2001.

<http://www.hrw.org/report98/Kosovo/>, 07 de Novembro de 2001.

<http://www.icrc.org>, consulta frequente.

<http://www.law.umkc.edu/projects/trails/mylai>, 28 de Maio de 2001.

<http://www.lemonde.fr/article/0,2320,seq-2077-91284-quo,00.htm>, 08 de Setembro de 2000.

<http://www.loc.gov>, consulta frequente.

<http://www.mdn.gov.pt>, consulta frequente.

<http://www.mil.se/FM/doctrine.htm>, 25 de Outubro de 2000.

<http://www.nato.int>

<http://www.pat.nato.int>, 11 de Outubro de 2000.

<http://www.peacechallenges.net>, 5 de Julho de 2002.



Política do Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados.
Contributos das operações militares de reacção a crises.

<http://www.pgr.pt>, Abril de 2001.

<http://www.rsf.fr>, 11 de Outubro de 2000.

<http://www.soc-mil-law.org>

<http://www.swedint.mil.se>, 13 de Outubro de 2000.

<http://www.terradimare.com/iihl>

<http://www.un.org>, consulta frequente.

<http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/kaecon.htm>, 14 de Outubro de 2001.

<http://www.unesco.org>

<http://www.vn.fi/plm/eshr.htm>.

<http://www.coe.org>

<http://www.alu.por.ulusiada.pt>

<http://www.eawc.evansville.edu/anthology/hammurabi.htm>

<http://www.fordham.edu>

<http://www.news.ft.com>

<http://www.terravista.pt/melo/2629/sumerios.htm>

<http://www.kimsoft.com/polwar.htm>

<http://www.un.org/peace/reports/peaceoperations>

<http://www.osce.org>

<http://www.yale.edu/lawwed/avalon/diana/filartiga>

<http://www.pbs.org/wnet/justice/law-background/filartiga.html>.