



Instituto de Relações Internacionais
Universidade de São Paulo

Av Prof. Lúcio Martins Rodrigues, s/n
Travessas 4 e 5 - Cidade Universitária
05508-020 - São Paulo - SP - Brasil
Telefone 55 11 3091 1898

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

Ano letivo: 2020 (1º semestre)

Disciplina: Negociação Internacional e Solução de Controvérsias (DIN 0430)

Turma: 5º semestre (vespertino)

Professor: Professor Titular Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari (IRI)

Monitora: Mariana Almeida Silveira Corrêa (PG-IRI/USP, estágio PAE)

NEGOCIAÇÃO INTERNACIONAL E SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS PONTOS DO PROGRAMA DA DISCIPLINA

PONTO XI – A DISCIPLINA JURÍDICA INTERNACIONAL DO USO DA FORÇA; AÇÕES DE POLÍCIA INTERNACIONAL; AS FORÇAS DE PAZ DA ONU (Aula de 10.06.2020)

1. Localização do ponto no programa da disciplina

- A. Introdução ao curso de *Negociação Internacional e Solução de Controvérsias*
 - 1. A disciplina jurídica dos procedimentos inerentes ao relacionamento político internacional (PONTO I)
- B. Primeira Parte – Disciplina jurídica dos procedimentos de instituição das normas de Direito Internacional Público
 - 1. Personalidade e representação internacional (PONTO II)
 - 2. Formas da diplomacia
 - a. Diplomacia bilateral (PONTO II)
 - b. Diplomacia parlamentar: o processo decisório nas organizações internacionais (PONTO III)
 - c. Diplomacia de conferências e diplomacia mista (PONTO IV)
- C. Segunda Parte – Disciplina jurídica dos procedimentos de solução de controvérsias internacionais
 - 1. Sistemas de solução de controvérsias do Direito Internacional Público (PONTO V)
 - 2. Meios ou mecanismos de solução de controvérsias
 - a. Meios negociais (PONTO VI)
 - b. Meios jurisdicionais
 - (i) Arbitragem (PONTO VII)
 - (ii) Tribunais judiciais (PONTO VIII)
 - c. Meios políticos (PONTO IX)
- D. Terceira Parte – Disciplina jurídica dos conflitos armados
 - 1. A guerra no Direito Internacional Público (PONTO X)
 - 2. **A disciplina jurídica internacional do uso da força; ações de polícia internacional; as forças de paz da ONU (PONTO XI)**
 - 3. A disciplina jurídica internacional dos eventos de conflitos internacionais e não internacionais; o Direito Humanitário (PONTO XII)

2. A disciplina jurídica internacional do uso da força; ações de polícia internacional

No Ponto X do programa de NISC, exposto na aula anterior, foi possível verificar a evolução da disciplina do direito internacional público relacionada à guerra e ao uso da força, o *jus ad bellum*, em contraposição ao *jus in bello*, que cuida da disciplina jurídica dos eventos dos conflitos bélicos. No âmbito do *jus ad bellum*, da noção de “guerra justa”, avançou-se, no século XX, para o condicionamento jurídico da possibilidade de realizar a guerra (Tratado de Versalhes, 1919), para sua proscrição (Pacto de Paris, 1928) e, por fim, para o atual regime jurídico, fixado na Carta das Nações Unidas, em 1945. Neste, a palavra “guerra”, desprovida de maior precisão, deixou de ser utilizada em favor da expressão “uso da força”, cuja licitude se encontra subordinada a duas hipóteses: a legítima defesa (artigo 51 da Carta das Nações Unidas) ou quando houver autorização do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas – ONU (Capítulo VII). Fora dessas duas hipóteses, o uso da força nas relações internacionais se caracteriza pela ilegalidade, configurando-se como agressão, materializada nas formas descritas através da resolução nº 3.314 (XXIX), da Assembleia Geral da ONU.

Nos termos atuais, o regime jurídico internacional consagra para as ações de uso da força decorrentes de decisão do Conselho de Segurança as características de atos de polícia internacional, voltados à segurança pública internacional. Não há que se falar, portanto, em guerra ou declaração de guerra, mas sim em medidas visando a segurança pública no âmbito das relações envolvendo Estados.

3. Regras para o uso força previstas na Carta das Nações Unidas

Na Carta das Nações Unidas, na sequência do Capítulo VI, que trata dos procedimentos para solução pacífica de controvérsias (examinados na Segunda Parte deste curso), o Capítulo VII rege a conduta do Conselho de Segurança no tocante às ações relativas a ameaças à paz, a ruptura da paz e a atos de agressão. Neste capítulo, os dois primeiros artigos, 39 e 40, orientam o Conselho de Segurança a buscar, antes da adoção de qualquer medida compulsória, o entendimento entre Estados envolvidos em uma controvérsia, renovando, assim, as diretrizes do capítulo VI. Mas, na sequência, aponta as medidas compulsórias que poderão ser adotadas.

O artigo 41 prescreve a possibilidade de adoção de medidas que não envolvam o emprego de forças armadas:

Artigo 41. O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.

Já o artigo 42 é explícito na previsão do uso da força militar, cabendo observar que esta não está condicionada a autorização das partes da controvérsia:

Artigo 42. No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas.

Estes dois artigos, o 41 e o 42, prestam-se a regular a adoção, por parte do Conselho de Segurança, de medidas que impliquem o uso da força. Os procedimentos e mecanismos para implementação dessas medidas, em especial aquelas previstas no artigo 42 (com emprego de forças armadas), estão estabelecidos nos artigos subsequentes, do 43 ao 50, reservando ao Conselho de Segurança o poder de coordenação das operações militares e de constrangimento, inclusive com a constituição de uma Comissão de Estado Maior destinada a assistir aquele colegiado nos assuntos militares e a disponibilização de tropas por parte dos Estados membros.

Na prática, a condução das ações dessa natureza determinadas pelo Conselho de Segurança nunca ocorreu com o nível de centralidade operacional estipulado na Carta. De um lado, porque a Guerra Fria – opondo EUA e URSS, ambos os Estados detentores do direito de veto – reduziu fortemente a capacidade de intervenção do Conselho de Segurança. Cabe observar que, entre 1945 e 1990, o Conselho de Segurança aprovou pouco mais de 600 resoluções, a mesma quantidade aprovada na década de 1990, após a dissolução da URSS e o final da Guerra Fria; ou seja, em dez anos foi aprovada a mesma quantidade de resoluções que nos 45 anos anteriores, evidenciando-se a pouca atividade do período inicial da vida da ONU. De outro lado, porque, nesse quadro de bipolaridade, as duas superpotências e os demais Estados membros, na quase totalidade vinculados politicamente a uma ou outra delas, nunca transferiram ao Conselho de Segurança a capacidade de conduzir diretamente operações e

efetivos militares. E, justamente pela impossibilidade desse protagonismo operacional, o Conselho de Segurança, nas poucas vezes em que atuou nos termos do artigo 42, concedeu mandatos para que um ou mais Estados atuassem em representação da ONU, padrão que subsiste atualmente.

Na Guerra da Coreia, em 1950, deu-se a única intervenção de grande envergadura realizada pela ONU durante a Guerra Fria. Ela só foi possível porque a URSS se ausentou das reuniões do Conselho de Segurança – em protesto pelo não reconhecimento do governo comunista, recentemente instalado em Pequim, como representante da China junto à organização –, abrindo caminho para que, com a ausência de qualquer veto, o Conselho de Segurança deliberasse por uma intervenção militar em favor do governo da parte sul da península coreana, então alvo de ataques por parte de forças do governo da parte norte, este apoiado justamente pela China e pela URSS. Um grupo de Estados membros, sob o comando dos EUA recebeu o mandato para executar a intervenção. A URSS imediatamente voltou a ocupar seu lugar no Conselho de Segurança, obstaculizando operações similares até que, a partir da década de 1990, com sua dissolução e substituição pela Rússia, o Conselho passasse a contar com maior poder decisório.

4. As operações de paz da Organização das Nações Unidas

Com o fim da Guerra Fria, deu-se, politicamente, o desbloqueio do Conselho de Segurança, que, sem o uso recorrente do direito de veto pelos membros permanentes, intensificou o número de operações militares. Isto levou o Conselho de Segurança a solicitar ao Secretário-Geral a elaboração de estudo que balizasse a ação do colegiado no novo cenário. Surgiu, assim, em 17.06.1992, subscrito pelo Secretário-Geral Boutros Ghali, documento fundamental para a compreensão das chamadas missões de paz da ONU e de suas modalidades e respectivas especificidades: *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping – report of the Secretary-General (A/47/277 - S/24111¹)*.

Mesmo que o documento não tenha gerado resolução específica da Assembleia Geral ou do Conselho de Segurança, as categorias nele adotadas são hoje largamente utilizadas em documentos oficiais e na literatura acadêmica para qualificar as operações iniciadas pelo

¹ Estes números se referem, pela ordem, à identificação do texto como documento da Assembleia Geral (com circulação na 47ª sessão) e no Conselho de Segurança.

Conselho de Segurança no exercício das atribuições previstas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Essas categorias estão definidas logo no início do documento, como decorrência da explicitação das razões de uma maior efetividade da ação do Conselho de Segurança no contexto pós-Guerra Fria:

14. Since the creation of the United Nations in 1945, over 100 major conflicts around the world have left some 20 million dead. The United Nations was rendered powerless to deal with many of these crises because of the vetoes - 279 of them - cast in the Security Council, which were a vivid expression of the divisions of that period.

15. With the end of the cold war there have been no such vetoes since 31 May 1990, and demands on the United Nations have surged. Its security arm, once disabled by circumstances it was not created or equipped to control, has emerged as a central instrument for the prevention and resolution of conflicts and for the preservation of peace. Our aims must be:

- To seek to identify at the earliest possible stage situations that could produce conflict, and to try through diplomacy to remove the sources of danger before violence results **[PREVENTIVE DIPLOMACY]²**;
- Where conflict erupts, to engage in peacemaking aimed at resolving the issues that have led to conflict **[PEACE MAKING, que inclui referência a PEACE ENFORCEMENT, expressões que muitas vezes são utilizadas em sentido análogo]**;
- Through peace-keeping, to work to preserve peace, however fragile, where fighting has been halted and to assist in implementing agreements achieved by the peacemakers **[PEACE-KEEPING]**;
- To stand ready to assist in peace-building in its differing contexts: rebuilding the institutions and infrastructures of nations torn by civil war and strife; and building bonds of peaceful mutual benefit among nations formerly at war **[PEACE-BUILDING]**;
- And in the largest sense, to address the deepest causes of conflict: economic despair, social injustice and political oppression.

O acesso ao documento *An Agenda for Peace*, que é de leitura obrigatória para entender o sentido das missões aprovadas pelo Conselho de Segurança, encontra-se disponibilizado no final deste texto de referência. Na literatura, aparecem críticas a esse adensamento das possibilidades de ação determinada pelo Conselho de Segurança, alegando-se que o Secretário-Geral teria adicionado à Carta das Nações Unidas o “Capítulo 6 e meio”. Mas, o fato é que essas categorias têm se prestado a descrever com maior clareza as distintas operações de paz da ONU.

Também está mencionada no final deste texto de referência e disponível na plataforma Moodle *apresentação* que realizei em aula que proferi em curso na Universidade de Montreal, em julho de 2010, em que tratei justamente da evolução da disciplina do uso da força no direito internacional público, abordando especialmente a perspectiva da intervenção

² As anotações entre colchetes são de minha autoria e se destinam a explicitar cada categoria de ação do Conselho de Segurança.



internacional nos Estados. Na apresentação, ressalto que, além da conformação de um arcabouço jurídico habilitador dessa possibilidade de intervenção, evoluiu-se no sentido da adoção progressiva dos direitos humanos como fator de justificação das intervenções, em que pese o questionamento, em situações específicas, sobre a real veracidade na utilização desse argumento.

5. Sugestões de exercício

Com a finalidade de fortalecer o domínio da matéria tratada nesta aula, são feitas as seguintes sugestões de exercício:

- a) verifique se as disposições do documento *An Agenda for Peace* concernentes à ação de *peace making* são compatíveis com as disposições dos artigos 42 e 43 da Carta das Nações Unidas;
- b) no documento *An Agenda for Peace*, compare e identifique a distinção efetiva entre as operações de *peace making* e de *peace-keeping*.

TEXTOS DE APOIO

Carta das Nações Unidas (26.06.1945)

Versão em português (decreto de promulgação):

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm

An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping – report of the Secretary-General (A/47/277 - S/24111, 17.06.1992)

Versão em inglês:

<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>

Dallari, Pedro. “The legal aspects of foreign intervention in domestic affairs”, aula do curso *Managing an International Crisis*, proferida em 07.07.2010 na Universidade de Montreal.

Apresentação: disponível em **PDF** na plataforma Moodle.

(PBAD)