

JOÃO ALBERTO ALVES AMORIM

**O MEIO AMBIENTE COMO TEMA DE SEGURANÇA
INTERNACIONAL E COMO COMPONENTE DO MANDATO
DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS
NAÇÕES UNIDAS**

Tese de doutoramento em direito internacional, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Professor Associado Doutor Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari, como requisito necessário à obtenção do título de doutor em Direito.

Versão Corrigida em 25/07/2012.
A versão original, em formato eletrônico (PDF), encontra-se disponível na CPG da unidade.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO – 2011

RESUMO

Há muito tempo a humanidade se preocupa com as relações entre o crescimento populacional e os meios de sobrevivência. O problema que se apresenta na atualidade está na aceitação, cada vez mais ampla e incontestável, das evidências de que o planeta passa por transformações profundas no seu sistema climático, e que a degradação ambiental, em todas as suas dimensões e perspectivas, não apenas corrói e mina os alicerces mais elementares da sociedade humana, como também, cada vez mais, se apresenta como um fator de risco para a segurança e a paz internacional. Apesar disto, a relação entre meio ambiente e segurança continua sendo controversa na arena política internacional de hoje. Enquanto boa parte da comunidade internacional reconhece que numerosos conflitos armados têm seu combustível na exploração e tráfico ilegais de determinados recursos naturais, ou, ainda, reconhecem o peso dos riscos impostos pelas conseqüências cada vez mais severas e alarmantes da degradação ambiental e dos efeitos das mudanças climáticas para a vida do planeta. As implicações das questões ambientais para a paz e a segurança internacional já chegaram às portas da Organização das Nações Unidas e de seus órgãos, em especial o Conselho de Segurança, provocando intensos e acalorados debates. Motivado por esta questão, o presente trabalho buscará comprovar que a questão ambiental está inserida no mandato do Conselho de Segurança da ONU.

Palavras- Chave: Organização das Nações Unidas – Segurança Internacional – Meio Ambiente – Direitos Humanos – Conselho de Segurança.

ABSTRACT

Humanity has worried about the relationship between population growth and means of survival for ages. The standing problem in present time rests in the growing and broader acceptance of the evidences, in all dimensions and perspectives of social live, that environmental degradation destroys not only the basic foundations of human society but also represents a risk for international peace and security. Despite that, the relationship between environment and security continues being controversial in the international political arena. While a large part of international community recognizes that numerous armed conflicts are fueled by the illegal exploitation and trafficking of natural resources, or, yet, recognize the weight of the risks impose by the effects of climate and environmental changes to human life. The implications of the environmental questions for international peace and security have already reached the doors of the United Nations and its organs, specially the Security Council, causing heated debates. Led by this issue, the present work will seek to prove that the environmental issue fits the mandate of the United Nations Security Council.

Keywords: United Nations – International Security– Environment – Human Rights – Security Council.

ASTRATTO

L'umanità ha preoccupato circa il rapporto tra crescita della popolazione e dei mezzi di sopravvivenza per età. Il problema in piedi nel momento attuale riposa nell'accettazione crescente e più ampio di testimonianze, in tutte le dimensioni e le prospettive del sociale dal vivo, che il degrado ambientale distrugge non solo le basi fondamentali della società umana, ma rappresenta anche un rischio per la pace internazionale e la sicurezza. Nonostante ciò, il rapporto tra ambiente e la sicurezza continua a essere controverso nell'arena politica internazionale. Mentre gran parte della comunità internazionale riconosce che numerosi conflitti armati sono alimentato dallo sfruttamento illegale e al traffico delle risorse naturali, o, ancora, di riconoscere il peso dei rischi imposte dagli effetti del clima e cambiamenti ambientali per la vita umana. Le implicazioni delle questioni ambientali per la pace internazionale e sicurezza hanno già raggiunto le porte delle Nazioni Unite e i suoi organi, specialmente il Consiglio di sicurezza, causando accesi dibattiti. Guidato da questo problema, il presente lavoro cercherà di dimostrare che la questione ambientale si inserisce il mandato del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Parole Chiavi: Nazioni Unite –Consiglio di Securità – Medio Ambiente - Diritti Umani – Securità Internazionale.

AGRADECIMENTOS

A produção acadêmica é sempre uma atividade por essência solitária. Apesar disso, durante seu percurso, certas pessoas conseguem, com seus afetos, seu apoio e, por vezes, através dos mais singelos e despercebidos gestos, tornar esta jornada menos árdua e angustiante. Por isso, ao final de cada processo de produção acadêmica, os agradecimentos são devidos não apenas como manifestação sentimental, mas, sobretudo, como reconhecimento àqueles que, cada um a seu modo, doaram de si a este trabalho e, principalmente, a quem se propôs a empreendê-lo.

Assim, gostaria de agradecer:

À minha família, meu núcleo essencial – de onde retiro a determinação e a força para seguir sempre em frente –, pelo amor que nos une;

Ao professor doutor Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari, cuja amizade e exemplo de correção me orientam para muito além dos limites deste trabalho, por sua sabedoria, amizade e paciência.

A Álvaro Sanchez Bravo, irmão de alma e amigo inestimável.

A Emmanuel Nunes de Oliveira Júnior, amigo-irmão sempre presente.

Aos amigos e professores Salvador Ghelfi Raza, Ricardo Corazza Cury, Sérgio Sipereck Elias, José Manuel Meireles de Souza, Cláudia Marconi, Alexandra Aragão, Diego Bonaldo Coelho, Thiago Lima, Daniel Antequera, Pedro Feliu, Henrique Menezes, Ariane Roder, Fernando Herren Aguillar, Sandro Marcelo de Souza, Fernanda Almeida Prado, Eduardo Bittar, Paulo Borba Casella, Sofia Manzano e Adriano Ferreira, pela amizade e apoio constantes durante a elaboração deste trabalho.

A Carina Agostinho Rodrigues, por estar sempre ao meu lado e por seu amor.

Ao povo brasileiro, principalmente o do estado de São Paulo, que pagou por meus estudos.

DEDICATÓRIA

A meu pai, que, enquanto eu finalizava este trabalho, enfrentou e venceu mais uma batalha em sua vida exemplar, e à minha mãe;

À Júlia, com fé inabalável na vida;

À Carina, que me faz feliz por existir no mundo, com amor.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

CDB – Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica.

CDI – Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas.

CIJ – Corte Internacional de Justiça.

CQNUMC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

CPJI – Corte Permanente de Justiça Internacional.

FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação.

HDR - Human Development Report.

ILC – International Law Commission.

ONU – Organização das Nações Unidas.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

RCADI – Recueil des Cours da Academia de Direito Internacional da Haia.

UNCIO – United Nations Conference on International Organization.

UNDP – United Nations Development Programme.

UNEP – United Nations Environmental Programme.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees.

UNYB – United Nations Yearbook.

SUMÁRIO

Resumo	<i>ii</i>
Abstract	<i>iii</i>
Astrato	<i>iv</i>
Agradecimentos	<i>v</i>
Dedicatória	<i>vi</i>
Lista de Siglas e Abreviaturas	<i>vii</i>
Introdução	01
Capítulo 1 – A Evolução da Dimensão Jurídica da Paz e da Segurança Internacional	08
1.1. Do Direito Da Guerra À Gênese Do Direito Humanitário	09
1.1.1. O Direito da Guerra na Antiguidade	09
1.1.2. O Direito da Guerra na Idade Média	14
1.1.3. O Surgimento do Direito Internacional Moderno e a Disciplina do Direito da Guerra	20
1.1.4. A Ascensão do Nacionalismo e as Mudanças de Paradigma no Direito da Guerra ao Longo do Século XIX	30
1.2. Da Gênese do Direito Humanitário à Sociedade das Nações	36
1.3. Da Sociedade das Nações à Organização das Nações Unidas	39
1.3.1. A Segunda Guerra Mundial e as Reuniões Preparatórias para a Criação da Organização das Nações Unidas	43
Capítulo 2 – A Organização das Nações Unidas e a Tutela da Paz e da Segurança Internacional	49
2.1. A Paz e a Segurança Internacional como Objetivos Fundamentais da Organização das Nações Unidas	50
2.1.1. As Principais Disposições da Carta da Organização das Nações Unidas, seu Caráter “Quase-Constitucional” e a Metodologia de sua Hermenêutica	50
2.1.2. O Regime da Segurança Coletiva	66
2.1.3. O Conceito de Segurança Humana	80
2.1.4. O Regime da Responsabilidade de Proteção	92
2.2. O Conselho de Segurança e a Tutela da Paz e da Segurança Internacional	100

2.3. Os Direitos Humanos como Critério de Aferição e como Condicionantes da Paz e da Segurança Internacional.....	107
Capítulo 3 – O Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Direito Humano Fundamental e Critério para a Aferição da Paz e da Segurança Internacional.....	126
3.1. A Proteção Ambiental como Fator de Manutenção da Paz e da Segurança Internacional.....	126
3.1.1. Ameaças Convencionais e Não-Convencionais à Segurança Internacional.....	128
3.1.2. Ameaças Ambientais.....	140
3.1.2.1. Disputas por Recursos Naturais.....	146
3.1.2.2. Degradação Ambiental Decorrente de Conflitos Armados.....	149
3.1.2.3. Recursos Naturais como Fonte de Financiamento de Conflitos Armados e Violações de Direitos Humanos.....	154
3.1.2.4. Degradação Ambiental e Mudanças Climáticas como Violação de Direitos Humanos.....	161
3.2. O Meio Ambiente como Direito Fundamental e como Interesse Comum da Humanidade.....	166
3.3. A Preservação Ambiental como Norma de <i>Jus Cogens</i> e como Obrigação Internacional <i>Erga Omnes</i>.....	175
3.3.1. As Regras de <i>Jus Cogens</i> na Jurisprudência da Corte Internacional de Justiça.....	181
3.3.2. A Proteção do Meio Ambiente como Norma Internacional de <i>Jus Cogens</i>.....	193
3.3.3. A Proteção Internacional do Meio Ambiente como Obrigação Internacional <i>Erga Omnes</i>.....	199
Capítulo 4 – A Pertinência da Temática Ambiental no Mandato do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.....	222
4.1. A Aproximação Institucional em Relação às Implicações da Temática Ambiental Para a Segurança Internacional.....	222
4.2. O Impacto das Mudanças Climáticas na Segurança Internacional.....	239

4.3. A Resolução 63/281 da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas e a Posição deste Órgão sobre as Implicações das Mudanças Climáticas para a Paz e a Segurança Internacional.....	244
4.4. O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas e a Discussão sobre as Implicações das Mudanças Climáticas para a Paz e a Segurança Internacional.....	251
4.5. A Pertinência da Temática Ambiental no Mandato do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.....	257
Capítulo 5 – Considerações Finais.....	263
Bibliografia Citada.....	265

INTRODUÇÃO

Em seu discurso de aceitação do prêmio Nobel da Paz de 2009, o presidente dos Estados Unidos da América, Barack H. Obama, declarou que “é uma verdade indubitável que o desenvolvimento raramente se consolida sem segurança e também é verdade que não pode haver segurança onde os seres humanos não possuam comida suficiente, ou água limpa, ou os medicamentos de que necessitem para sobreviver. Ela também não existe onde as crianças não possam aspirar a uma educação de qualidade, ou onde não haja trabalho que dê sustento à família. A ausência de esperança corrói a sociedade por dentro”. Concluiu seu raciocínio afirmando serem estas as razões pelas quais “o mundo deve se juntar para enfrentar as mudanças climáticas”, uma vez que existe pouca divergência científica no sentido de que, se não fizermos nada, o mundo enfrentará cada vez mais secas, mais fome, mais deslocamentos em massa que gerarão mais conflitos por décadas e que é justamente por esta ligação entre as conseqüências das mudanças climáticas com a segurança que os líderes militares devem se juntar aos cientistas e aos ativistas nesta batalha¹.

As palavras do presidente Obama refletem entendimento cada vez mais presente na agenda política mundial da atualidade, sobre as implicações e a influência dos problemas relacionadas ao meio ambiente e ao acesso aos recursos naturais – em especial aqueles essenciais à sobrevivência e à sadia qualidade de vida dos indivíduos – com a segurança.

A situação, em si, não é nova. Há muito tempo a humanidade se preocupa com as relações entre o crescimento populacional e os meios de sobrevivência. O problema que se apresenta na atualidade está na aceitação, cada vez mais ampla e incontestável, das

¹ Cf. Barack Obama Nobel Prize Acceptance Text, as prepared for delivery and provided for the White House, “A Just and Lasting Peace”, disponível em <http://latimesblogs.latimes.com/washington/2009/12/barack-obama-nobel-peace-prize-speech-text.html>, acessado em 19 de abril de 2011. Em seu discurso, o presidente Obama ainda sustentou que “a paz não é apenas a mera ausência de conflito visível. Apenas uma paz justa, baseada nos direitos inerentes e na dignidade de cada indivíduo, pode verdadeiramente ser duradoura. Foi este pensamento que conduziu os criadores da Declaração Universal dos Direitos Humanos, depois da Segunda Guerra Mundial. Em meio à devastação, eles reconheceram que se os direitos humanos não estivessem protegidos, a paz não passaria de uma promessa. Uma paz justa inclui não apenas direitos civis e políticos, ela deve englobar segurança econômica e oportunidade. Uma vez que a verdadeira paz não é somente a liberdade do medo, mas também a liberdade do querer”.

evidências de que o planeta passa por transformações profundas no seu sistema climático, e que a degradação ambiental, em todas as suas dimensões e perspectivas, não apenas corrói e mina os alicerces mais elementares da sociedade humana, como, cada vez mais, se apresenta como um fator de risco para a segurança e a paz internacionais.

Já no início deste século, o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), declarava que “ao olharmos para frente, podemos ver os riscos reais de que o esgotamento de recursos [naturais] – especialmente a água doce –, assim como formas graves de degradação ambiental, podem levar ao aumento das tensões sociais e políticas em proporções imprevisíveis, mas potencialmente perigosas”².

As preocupações com a paz e com a segurança internacional marcam as disposições da Carta da Organização das Nações Unidas (Carta da ONU), sobretudo aquelas através das quais se estabeleceu o vigente sistema de segurança coletiva, que obriga à comunidade internacional conjugar esforços e agir segundo normas, princípios e obrigações universais de direito internacional, e que tem o Conselho de Segurança da ONU como seu órgão central e mais importante.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, “o papel crítico da paz e da segurança para o desenvolvimento sustentável é enfatizado na Declaração do Rio, que conclama os Estados a ‘respeitarem o direito internacional relacionado com a proteção do meio ambiente, em tempos de conflitos armados, e a cooperarem com o desenvolvimento de tais normas quando necessário’ e que também reconhece que a paz, a proteção ambiental e o desenvolvimento são “interdependentes e indivisíveis”³.

Os principais órgãos da ONU já reconheceram as ligações entre recursos naturais e conflitos armados em diversas ocasiões e através de várias resoluções – especialmente aquelas relacionadas à exploração de recursos naturais como fonte de financiamento de conflitos ou como ameaça potencial à paz. O próprio Conselho de Segurança da ONU, através da Declaração Presidencial 2.007/22, de 25 de junho de 2.007⁴, reconheceu que os recursos naturais são um fator crucial para o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável de longo prazo, bem como reiterou seu

² Cf. UN Doc A/54/2.000, de 03 de abril de 2.000, parágrafos 196-197.

³ Cf. Achim Steiner e Jane Holl Lute, UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME. **From Conflict to Peacebuilding – The Role of Natural Resources and the Environment**, Nairobi, 2.009, p.6.

⁴ UN Doc. S/PRST/20-07/22, de 25 de junho de 2.007.

entendimento acerca do papel desempenhado por determinados recursos naturais em relação ao surgimento, financiamento e continuidade de conflitos armados.

Apesar disto, a relação entre meio ambiente e segurança internacional continua sendo controversa na arena política internacional de hoje. Enquanto boa parte da sociedade internacional reconhece que numerosos conflitos armados têm seu combustível na exploração e tráfico ilegais de determinados recursos naturais, ou, ainda, reconhecem o peso dos riscos impostos pelas conseqüências cada vez mais severas e alarmantes da degradação ambiental e dos efeitos das mudanças climáticas para a vida do planeta, os membros da ONU têm se dividido em como abordar e disciplinar tais relações, uma vez que alguns se preocupam com a proteção de seus direitos soberanos, em relação à determinação da utilização e destinação de seus próprios recursos naturais, e outros consideram a degradação ambiental, a exploração ilegal de recursos naturais e as mudanças climáticas questões de preocupação e interesse internacional que demandam uma abordagem global coordenada⁵.

Segurança, segundo Hans Kelsen, “é a condição de estar protegido contra, ou não estar exposto a, um perigo, constituindo-se em uma condição objetiva que o ser humano, acertadamente ou não, considera existir”⁶. A conseqüência desta condição é a produção de uma sensação definida por muitos como uma liberação, uma *liberdade* do indivíduo em relação ao medo relativo a um determinado perigo, no sentido de que este não mais o comanda⁷. Em direção semelhante, alguns consideram⁸ a segurança como um dos três objetivos fundamentais de uma política externa, o que, objetivamente, compreende as medidas necessárias contra *ameaças a valores adquiridos* e, subjetivamente, *a ausência do medo de que tais valores venham a ser atacados*.

Tradicionalmente, de modo geral, ao menos até meados do século XX, somente eram contempladas e avaliadas as ameaças concretas à segurança dos Estados, oriundas de ações militares e que pudessem portar riscos aos interesses econômicos e ao poder político

⁵ Cf. Achim Steiner e Jane Holl Lute, UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME. **From Conflict to Peacebuilding – The Role of Natural Resources and the Environment**, *op. cit.*, p. 6.

⁶ KELSEN, Hans. **Collective Security Under International Law**. New Jersey, The Lawbook Exchange Ltd, 5th printing, 2.009, p. 1. Originalmente publicado em International Law Studies Collection, Volume XLIX, Naval War College, 1.957, United States Government Printing Office.

⁷ No original em inglês, Kelsen usa a expressão *freedom from fear*, cuja tradução literal é *liberdade do medo*. Optamos por adotar a palavra *liberação* por entender que esta carrega um sentido mais próprio à expressão do que sua tradução literal. A expressão *freedom from fear*, como se verá mais adiante, viria a ser, coincidentemente ou não, adotada pela Organização das Nações Unidas em alguns de seus documentos como a expressão que define um dos objetivos finais do conceito de *segurança humana*.

⁸ Cf. FREEDMAN, Lawrence. *The New Security Equation*, in PICCIOTO, Robert. WEAVING, Rachel (eds.). **Security and Development – Investing in Peace and Prosperity**. New York, Routledge, 2.006, p. 29.

do Estado na sociedade internacional. Isto gerava a visão estreita de que os problemas ou ameaças à segurança do Estado seriam resolvidos apenas com respostas de cunho exclusivamente militar: dimensionamento de força, armamento etc. Tal visão alijava por completo, do discurso e do pensamento sobre segurança e defesa, qualquer dimensão social ou humana por ventura jacente ao conflito ou a determinada ameaça. Decorrência direta do realismo dos séculos XIX e XX nas relações internacionais – que, por sua vez, nasceu de movimentos nacionalistas – a interpretação da segurança como questão afeta somente ao Estado ainda freqüente, com muita intensidade, o senso comum de vários setores sociais e políticos. Contudo, a partir das décadas finais do século XX, sobretudo após o fim da guerra fria, esta concepção, acompanhando as mudanças sócio-políticas que varriam o planeta naquele período, ganhou nova interpretação e contornos cada vez mais próximos à realidade.

No direito internacional, estas mudanças vão ocorrer em diversos setores e níveis – do campo convencional ao institucional –, refletindo, em velocidade e amplitude, a emergência de uma nova concepção sobre *segurança internacional* que, se de um lado não é unânime nem incontroversa, de outro reflete características, aspirações e visões relacionadas à *sociedade humana*, como uma sociedade de *todas as sociedades* – e não apenas uma sociedade de abstrações jurídicas –, como muito bem apontado por Philip Alliot, que a explica como sendo a sociedade da “autoconsciência humana”, onde o direito internacional se encontra finalmente, “séculos depois”, como parte essencial desta consciência⁹.

A temática ambiental, principalmente a parte relacionada às mudanças climáticas, apresenta desafios gigantescos à ciência do Direito como um todo – sobretudo em função de sua profunda permeabilidade no tecido social, impactando concomitantemente diversos setores da sociedade –, e, em especial, ao direito internacional. Ela se impõe como um fenômeno de dupla face:

- a) De um lado, constitui-se em área afeta às searas econômica e social, tanto em relação à origem dos problemas quanto no que tange às medidas de sua preservação e à mitigação dos efeitos adversos de sua degradação. Nesta face, emergem e se acirram as discussões em relação ao modelo econômico, ao modelo produtivo, às fontes

⁹ ALLIOT, Philip. *The Concept of International Law*. **The European Journal of International Law**, Vol. 10, 1.999, p.50.

energéticas, à poluição, ao direito ao desenvolvimento e aos direitos econômicos, culturais e sociais fundamentais, dentre outros.

- b) No outro lado, constitui-se em matéria de profundo impacto na vida social, em função das conseqüências que porta para a paz e a segurança, seja na esfera individual, nacional ou internacional. À medida que avançam a escassez de recursos naturais, o esgotamento de espaço habitável, a degradação e esgotamento de fontes de água doce, de ar puro, de alimento, à medida que avança a desertificação, o aquecimento global, e se intensificam a freqüência e a devastação de desastres naturais e fenômenos climáticos, aumentam também a disputa e as tensões por recursos vitais e pela sobrevivência.

E estas duas faces se interconectam profundamente. Deste modo, ao se abordar a intersecção dos problemas ambientais com a segurança internacional, é necessário levar em consideração esta característica marcante da sua complexidade. É dizer, as ameaças ambientais à paz e à segurança internacionais – principalmente no que tange à sua abordagem institucional pela ONU –, devem ser contempladas, simultaneamente, em seu duplo aspecto: tanto no que se refere ao desenvolvimento sustentável, à seara econômica e social (de competências prioritárias da Assembléia Geral e do Conselho Econômico e Social), quanto às ameaças à paz e à segurança internacional (de competência primária do Conselho de Segurança).

Como afirmado pelo representante de Nauru, falando em nome dos Estados Insulares do Pacífico, durante a votação de importante resolução na Assembléia Geral da ONU¹⁰:

“A parte preambular da resolução é encerrada simplesmente com uma declaração factual, qual seja, a de que os impactos adversos das mudanças climáticas, inclusive a elevação do nível do mar, poderão ter sérias implicações para a segurança. Como destaquei antes, estas implicações já estão sendo sentidas em nossas ilhas. A proposta de resolução, então, convida todos os principais órgãos da ONU a intensificar seus esforços em considerar e abordar [a questão das] as mudanças climáticas. Lida em conjunto com o terceiro parágrafo da parte preambular, fica óbvio que a Assembléia Geral e o Conselho Econômico e Social precisam aumentar seus esforços para abordar

¹⁰ Resolução A/63/281, sobre as possíveis implicações das mudanças climáticas para a segurança internacional, aprovada em 03 de junho de 2009, analisada em detalhe mais adiante.

questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, na medida em que se relacionam às mudanças climáticas. Também fica claro que o Conselho de Segurança tem a responsabilidade de olhar os aspectos da segurança, uma visão que eu subscrevo integralmente.”¹¹

Mais adiante, encerrou sua manifestação com as seguintes palavras:

“O desaparecimento das ilhas do Pacífico está previsto para ocorrer ainda no prazo de nossa existência, se continuarmos a agir [com as conseqüências das mudanças climáticas] como sempre agimos. Conflitos já estão sendo exacerbados pelos efeitos adversos das mudanças climáticas e a situação só vai ficar pior. O planeta não vai aguardar pacientemente por mais debates acerca dos aspectos políticos deste tema. Nós temos a visão firme de que os impactos adversos das mudanças climáticas possuem implicações bem reais para a paz e a segurança internacionais. Nós acreditamos que o tempo é oportuno para que todos os órgãos da ONU trabalhem juntos, dentro de seus respectivos mandatos e para intensificar seus esforços. As vidas de pessoas reais, de lugar reais, estão em risco. A sobrevivência futura de gerações reais, a continuidade de culturas reais e a segurança de pertencer a uma pátria verdadeira estão sendo ameaçadas.”¹²

Naquela mesma reunião, o representante da República Tcheca, discursando em nome da União Européia, sustentou que seu bloco econômico enxerga as mudanças climáticas como uma ameaça universal, que estabelecerá novos riscos e novas dinâmicas de segurança em todas as regiões do planeta – entre Estados e dentro dos Estados –, tanto pela intensificação de conflitos e disputas por recursos naturais escassos ou em degradação, quanto pelos danos econômicos que causarão e pela pressão que farão incidir em infra-estruturas já em seu limite crítico, e também por causar ou intensificar migrações provocadas por motivos ambientais, problemas que farão aumentar a pressão sobre a governança global.

Órgão principal, da organização mais importante do planeta, o Conselho de Segurança possui papel crucial no balanceamento da governança internacional e no exercício do poder que lhe foi conferido pela Carta da ONU sobre o uso da força.

Com base nisto, as implicações das questões ambientais para a paz e a segurança internacionais já chegaram às suas portas, provocando intensos e acalorados

¹¹ Cf. UN Doc. A/63/PV.8, p. 3.

¹² Idem.

debates. Motivado por esta questão, o presente trabalho buscará comprovar que a questão ambiental está inserida no mandato do Conselho de Segurança da ONU.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos. Para buscar-se lastro institucional e jurídico robustos, a metodologia adotada neste trabalho consistiu em basear a sua análise e reflexão jurídicas em documentos oficiais, normas institucionais e na prática dos principais órgãos da Organização das Nações Unidas, principalmente a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança, manifestada através de suas fontes primárias. Deste modo, procurou-se fazer com que as conclusões aqui apresentadas, e o caminho percorrido até elas, fossem, além de imparciais – descoladas de quaisquer influências subjetivas ou ideológicas –, profundamente enraizadas nos preceitos jurídicos sobre os quais se desenvolvem as ações da organização.

No primeiro capítulo, é feita uma análise da evolução histórica dos conceitos de paz e guerra, bem como da visão do direito internacional acerca da posição do Estado em relação não apenas à defesa de seus interesses, mas, sobretudo, ao exercício de sua soberania, de modo a permitir que se compreenda a mudança de paradigma causado pela emergência da Organização das Nações Unidas e pela proibição do uso da força, bem como a assunção dos direitos humanos como seu *ethos* fundamental, no direito internacional.

No segundo capítulo será traçado o perfil da ONU em relação à tutela da paz e da segurança internacionais, bem como se destacará e analisará o papel de seus principais órgãos, e as mudanças de paradigma e de ação empreendidos no seio do Conselho de Segurança, sobretudo ao longo dos últimos trinta anos.

O terceiro capítulo é dedicado à análise da questão ambiental e sua proteção, tanto como direito fundamental, quanto como norma de *jus cogens* e obrigação internacional *erga omnes*. Neste capítulo também será feita a análise das chamadas ameaças ambientais à segurança internacional.

O quarto capítulo versará sobre a aproximação institucional da ONU em relação especificamente à questão da interseção entre o meio ambiente e a segurança internacionais, começando por analisar como, gradativamente, se processou a aproximação em relação ao tema, dentro de seus dois principais órgãos (a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança), passando pela adoção de resolução específica por parte da Assembleia Geral, e pelos debates empreendidos no Conselho de Segurança sobre a questão e culminando com o item que constitui a conclusão da tese aqui apresentada: a

pertinência da questão ambiental no mandato do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

O quinto e último capítulo traz as considerações finais sobre pontos relacionados à pertinência da questão ambiental no mandato do Conselho de Segurança da ONU, que, segundo se depreende da evolução verificada no tratamento do tema, deveriam constar da pauta de discussões sobre o tema.

CAPÍTULO 1 – A EVOLUÇÃO DA DIMENSÃO JURÍDICA DA PAZ E DA SEGURANÇA INTERNACIONAL

Santo Agostinho, no Livro XIX, capítulo XII, de *A Cidade de Deus*¹³, já dizia que “quem quer que repare nas coisas humanas e na natureza delas reconhecerá comigo que, assim como não há ninguém que não queira sentir alegria, assim também não há quem não queira ter paz”, concluindo que, mesmo os que fazem a guerra, desejam a vitória para que possam desfrutar da paz.

A paz é o desejo mais profundo e mais arduamente buscado da humanidade. Todo o ser humano busca alcançar – ainda que a seu talante – condições que lhe permitam desfrutar de paz e de segurança, para o desenvolvimento de sua vida e daqueles que lhe são caros.

Apesar disto, de modo geral, a paz tem sido a condição menos presente nas relações sociais humanas ao longo de todas as eras da História¹⁴. De fato, a análise da História humana revela que a guerra foi a situação que recebeu maior atenção de juristas,

¹³ SANTO AGOSTINHO. *A Cidade de Deus*, Livro XIX, Capítulo XII, *apud* ISHAY. Micheline R (org.). **Direitos Humanos: Uma Antologia – Principais Escritos Políticos, Ensaios e Documentos, da Bíblia até o Presente**. São Paulo, Edusp, 2006, p. 108.

¹⁴ Sobre o tema da paz e também sobre a evolução histórica de sua concepção jurídica, vide, dentre outros, Van Eysinga, Jonkheer W. J. M. *La Guerre Chimique et Le Mouvement pour sa Répression*. **RCADI**, Volume 16, 1.927, pp. 325/384; SCHÜCKING, Walther. *Le Développement du Pacte de La Société des Nations*. **RCADI**, Volume 20, 1.927, PP. 349/458; WEHBERG, Hans. *Le Problème de la Mise de la Guerre Hors la Loi*. **RCADI**, Volume 24, 1.928, pp. 147/306; CAVALLIERI, Arrigo. *Règles General du Droit de la Paix*, **RCADI**, Volume 26, 1.929, pp.311/586; DUPUIS, Charles. *Règles Générales du Droit de la Paix*. **RCADI**, Volume32, 1.930, pp. 1/290 ; VERDROSS, Alfred. *Règles Générales du Droit International de la Paix*. **RCADI**, Volume 30, 1.929, pp. 271/518 ; SCALLE, Georges. *Règles Générales du Droit de la Paix*. **RCADI**, Volume 46, 1.933, pp. 327/704 ; LAUTERPACHT, Hersch. *Règles Générales du Droit de la Paix*, **RCADI**, Volume 62, 1.937, pp. 95/422 ; LE FUR, Louis Erasme. *Règles Générales du Droit de la Paix*, **RCADI**, Volume 54, 1.935, pp. 1/308; FITZMAURICE, Gerald G. *The Juridical Clauses of the Peace Treaties*. **RCADI**, Volume 73, 1948, pp. 255/368; RÖLING, Bert V. A. *The Law of War and the National Jurisdiction Since 1.945*. **RCADI**, Volume 100. 1.960, pp.323/456; HIGGINS, Rosalyn. *International Law and the Avoidance, Containment and Resolution of Disputes. General Course of Public International Law*. **RCADI**, Volume 230, 1.991, pp. 9/342; CALFISH, Lucius. *Cent Ans de Règlement Pacifique des Différends Interetatiques*. **RCADI**, Volume 288, 2.001, pp. 245/468; SICILIANOS, Linos-Alexandre. *Entre Multilatéralisme et Unilatéralisme : L'autorization par le Conseil de Sécurité de Récourir a la Force*. **RCADI**, Volume 339, 2.008, pp. 9/436.

filósofos, sacerdotes e teóricos, ainda que praticada como argumento, condição, recurso ou caminho para o estabelecimento da paz¹⁵.

Neste capítulo serão analisadas, segundo uma breve perspectiva histórica, a evolução da noção e do tratamento jurídicos da guerra, desde os registros históricos da antiguidade, até sua cristalização como *direito* inerente dos Estados, e daí até à sua concepção atual, dentro do direito internacional.

1.1.DO DIREITO DA GUERRA À GÊNESE DO DIREITO HUMANITÁRIO

1.1.1. O DIREITO DA GUERRA NA ANTIGUIDADE

Nas relações intersociais da antiguidade¹⁶ e da idade média, o uso da força era a tônica dominante. A guerra era considerada um meio lícito de solução de controvérsias e uma condição natural da humanidade, enquanto a paz era vista como um estado artificial, garantido e obtido apenas mediante concessões e restrições mútuas, estabelecidas em tratados ou convenções¹⁷. Apesar destes contornos gerais, alguns povos da antiguidade demonstravam, como traço histórico, serem mais pacíficos e tendentes a buscar soluções

¹⁵ Celso D. Albuquerque Melo menciona, amparado em relatos e informes de historiadores, que de 1.946 a.C. a 1.861 d.C. – ou seja, em 3.358 anos – houve apenas 227 anos de paz e 3.130 anos de guerra, ou seja, um ano de paz para cada treze de guerra. Também, menciona o fato de que de 1.500 a.C. a 1.860 d.C. foram assinados nada menos do que oito mil tratados de paz, cada um deles supostamente destinado a garantir uma paz permanente entre seus signatários e tendo durando, cada um, em média, dois anos. (*in Direitos Humanos e Conflitos Armados*. Rio de Janeiro, Editora Renovar, 1.997, p. 74).

¹⁶ A antiguidade engloba os três milênios que precederam a era cristã e estende-se até a queda do Império Romano do Ocidente, em 476 d.C. “Na Antiguidade e na Idade Média ainda não havia Estados no sentido moderno da palavra. Do ponto de vista jurídico podemos, pois, reunir estas duas épocas históricas numa só que podemos qualificar de época ‘pré-estatal’. Pode o direito internacional nascer onde não há Estados? Os que respondem pela negativa a esta questão situam o ponto de partida da história do direito internacional na princípio do século XVI, quando surgem os primeiros Estados Europeus. Contudo, o direito internacional deve considerar-se, antes de mais, como um direito ‘intersocial’ ou ‘intergrupar’. Quando aplica-se aos Estados, rege-os, não como tais, mas como ‘sociedades políticas’ distintas e independentes. Ora, não sendo Estados, tais sociedades políticas já existiam na Antiguidade e na Idade Média. Assim, o direito internacional encontra efectivamente (sic) no meio social da Antiguidade e da Idade Média as condições mínimas necessárias ao seu nascimento. Se a Europa contribuiu largamente para impor a instituição estatal como conceito central do direito internacional, a sua civilização é também herdeira do pensamento antigo greco-romano e dos princípios da civilização cristã de que será impregnada a Idade Média. Nesta medida, a sociedade antiga e medieval exerceu sem dúvida influência sobre esta edificação.”(Cf. PELLET, Alain, DAILLIER, Patrick, DINH, Nguyen Quoc. *Direito Internacional Público*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbekian, 1.999, p. 36)

¹⁷ Cf. HERSHEY, Amos S. *The History of International Relations During Antiquity and the Middle Ages*. *The American Journal of International Law*, Vol. 5, n.º 4, Outubro 1.911, p. 902.

não beligerantes em suas relações com outras sociedades, como os egípcios¹⁸, os caldeus, os babilônicos, os hindus e os chineses. Por outro lado, os romanos, os gregos, os assírios, os hebreus, os fenícios e os cartagineses, notabilizaram-se pela beligerância constante e por pendores agressivos e conquistadores¹⁹.

Seja narrada e descrita pela ótica de conquistadores e vencedores, dissecada por filósofos e teóricos ou debatida sob a perspectiva dos políticos, a guerra tem sido um dos principais temas – se não o principal – entre as atividades de grupos sociais organizados, desde que a História humana tem sido documentada²⁰. Inclusive, a gênese do que hoje conhecemos como direito internacional – durante muito tempo, sua parte mais importante – foi justamente a teorização do chamado *direito da guerra*.

Desde a antiguidade, as sociedades humanas buscaram legitimar a guerra além da simples ganância e voluntariedade humanas ou de mero estado de selvageria²¹, conferindo-lhe contornos e imperativos religiosos, filosóficos ou jurídicos.

Os Astecas, por exemplo, nos séculos XIV e XV, consideravam a guerra sob as perspectivas econômica e religiosa – sobretudo para a obtenção de territórios ou de vantagens políticas e econômicas – e, apesar de a condenarem e desprezarem na prática de seus inimigos, frequentemente justificavam seus atos de beligerância alegando que lutavam

¹⁸ Um dos tratados mais antigos de que se tem registro é um tratado celebrado entre o faraó Ramsés II e Khetasar, rei dos Hititas, por volta de 1.272 a.C. e que versa sobre uma aliança militar defensiva entre os dois soberanos, reconhecendo inclusive igualdade e reciprocidade entre eles, bem como sobre extradição de refugiados políticos e imigrantes e um pequeno código de tratamento de estrangeiros. O tratado foi fielmente cumprido pelos dois reinos, ao menos enquanto durou o reinado de Ramsés II, e foi encontrado juntamente com o conjunto de tesouros arqueológicos conhecidos como *As Tábuas de Tell-el-Amarna*. Adam Watson traz interessante relato sobre a relação entre os Egípcios e os Hititas, como exemplo da existência de um sistema sofisticado e conexo de organização e existência de uma sociedade internacional: “Nenhum dos dois podia dominar o outro, ou estabelecer um controle hegemônico de todo o sistema; e eles estavam ligados um ao outro e às potências menores do sistema pelo comércio e por rivalidades estratégicas. Tanto o comércio quanto a estratégia têm aspectos complementares e competitivos. A negociação e a barganha, que são necessários tanto para o comércio quanto para os ajustes políticos induzidos pela guerra, eram fatores de coordenação, mesmo para os sistemas mais culturalmente diversos de Estados independentes do mundo antigo. A máquina de comunicações que vimos refletida nas tabuletas de *Tell el Amarna* foi concebida para regular relações econômicas e estratégicas: incluía códigos de conduta e acordos específicos baseados na praticidade e na conveniência mútua.” (Cf. WATSON, Adam. **A Evolução da Sociedade Internacional**. Brasília, editora UnB, 2.004, p. 174).

¹⁹ Cf. HERSHEY, Amos S. *op. cit.*, p. 904.

²⁰ ELBE, Joachin von. *The Evolution of the Concept of the Just War in International Law*, in **The American Journal of International Law**, Vol. 33, n.º 4, Outubro, 1.939, pp. 665/688.

²¹ HERSHEY, Amos S. *op. cit.* Hershey destaca que a idéia de que as relações entre as sociedades antigas – ou relações “internacionais” se se preferir – eram quase que exclusivamente baseadas na força e que estas sociedades viviam ou em estado de completo isolamento ou de conflito constante entre si não pode ser tomada como regra universal, bem como a noção de que a vida interestatal ou inter-tribal na antiguidade era inexistente ou caracterizada por uma luta impiedosa incessante necessita ser alterada.

pela *liberdade*²². Os conflitos eram comumente precedidos por intrincados procedimentos diplomáticos, onde os emissários astecas ofereciam proteção e “amizade” ao potencial inimigo, como forma de se evitar o conflito. Caso a oferta fosse aceita, deveria ser concedida liberdade comercial e de trânsito integrais aos Astecas, bem como a aceitação da ascensão de seus deuses ao mesmo panteão dos do inimigo²³.

Não aceitas estas condições, os Astecas, antes de iniciados os combates, dirigiam-se ainda aos guerreiros do povo inimigo, na tentativa de alertar-lhes a consciência – uma vez que seriam eles que morreriam em batalha ou viriam a ser sacrificados aos deuses do inimigo. A vitória em batalha era classificada pelos Astecas como *vitória dos deuses*²⁴.

Tucídides narra o discurso dos comandantes atenienses e siracusanos às suas tropas, exortando a agressão e a vingança como um ato legítimo, ao dizer: “lancemo-nos à luta furiosamente, dizendo a nós mesmos que agimos da maneira mais justa em face do adversário quando, com a intenção de punir um agressor, deixamos transbordar o rancor que nos domina; e mais ainda, a vingança contra nossos inimigos está afinal ao nosso alcance, e como diz um provérbio, ela é o mais doce dos prazeres”²⁵. Mesmo sendo combatentes ferozes²⁶, com boa parte das cidades gregas da Antiguidade vivido em freqüente estado de tensão beligerante²⁷, os gregos dispunham de sofisticação e refinamento de conceitos e costumes relacionados à guerra, sendo considerados os

²² Cf. LUNA, Miguel A. Marin. *The Evolution and Present Status of the Laws of War*. **RCADI**, Volume 92, 1.957, p. 648. Os hábitos de guerra dos Astecas, conforme ensina este autor, não diferiam muito daqueles dos Assírios, dois mil antes da era cristã, onde a maquinaria da guerra era movimentada para o extermínio do inimigo em batalha ou para a obtenção de prisioneiros para serem sacrificados aos deuses. Confiscava-se a propriedade e as famílias dos perdedores, e estes, quando não eram mortos, tornavam-se escravos dos vencedores.

²³ Cf. LUNA, Miguel A. Marin. *op. cit.*, p. 649.

²⁴ Cf. LUNA, Miguel A. Marin. *idem*.

²⁵ TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Livro VII, 68, Coleção Clássicos IPRI, tradução do grego de Mário da Gama Kury, prefácio de Hélio Jaguaribe, Brasília, editora UnB, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1.987, p. 460. Apesar de seu caráter beligerante, os gregos já dispunham de um aparato normativo, ainda que de cunho quase que exclusivamente consuetudinário, destinado a regular certas atividades em período de combates, tais como a trégua para os rituais litúrgicos de cremação dos mortos, troca e tratamento de prisioneiros de guerra, inviolabilidade de emissários e direito de asilo e santuário, com a obrigação moral de proteção dos templos religiosos, mesmo os constantes nos territórios inimigos invadidos (Cf. HERSHEY, Amos S. *op. cit.*, p. 915/917).

²⁶ Amos Hershey conta que, apesar da prática de guerra grega ter sido cruel e feroz, salvo nos tempos homéricos, a mutilação e a tortura não eram praticadas. Era costumeiro que os vitoriosos vendessem os vencidos como escravos, e o perdão e a misericórdia nem sempre eram praticados.

²⁷ Principalmente em função do tema que será abordado e desenvolvido ao longo deste trabalho, interessante recordar que o imperador persa Xerxes, ao suceder seu pai, exigiu dos gregos ato formal de submissão, oferecendo-lhes “terra e água”. Como a maioria das cidades gregas recusou-se a fazê-lo, Xerxes decidiu enviar seus poderosos exércitos às terras gregas, com o objetivo principal de tomar Atenas. (Cf. JAGUARIBE, Hélio. *Tucídides e a História da Guerra do Peloponeso*. Prefácio de TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. *op. cit.*, p. XXVI)

primeiros a tecerem considerações *humanitárias* em seu *direito da guerra*, tais como a submissão de seus conflitos à solução por arbitragem²⁸, a inviolabilidade de mensageiros e arautos, o direito de asilo e de santuário²⁹, e a suspensão dos combates para as cerimônias fúnebres dos mortos, tréguas ou suspensão dos combates para fins religiosos ou para a celebração dos jogos olímpicos³⁰, além de regras costumeiras para o comércio e a trato da guerra no mar, dentre outras³¹.

Aristóteles, que considerava os povos bárbaros como escravos naturais e não lhes reconhecia a aplicação dos *costumes dos helenos*, falava em “arte da guerra” como meio natural de conquista, a qual deveria ser praticada contra os “homens que, destinados por natureza a obedecer, recusam submeter-se”³² – razão pela qual a guerra seria justificada pela natureza –, e afirmava ainda que se faz a guerra “para poder viver em paz”³³.

Platão considerava que a necessidade de ampliação de fronteiras, para atender às demandas de sobrevivência e às necessidades da *polis*, estava na base de todas as guerras³⁴ e, enquanto os gregos pensavam a guerra através de uma perspectiva política e filosófica, os romanos, através de seu *ius belli ac pacis* e dos escritos de diversos

²⁸ Cf. PELLET, Alain, DAILLIER, Patrick, DINH, Nguyen Quoc. **Direito Internacional Público**. *op. cit.*, p. 38. Sobre a arbitragem pode-se citar os tratados entre Atenas e Esparta (paz de trinta anos em 446 a.C. e paz de cinquenta anos em 431 a.C.), num período de cinco séculos, até o século IV a.C, contaram-se 110 arbitragens.

²⁹ Conforme conta Tucídides, “Nesse ínterim, um arauto dos atenienses, vindo para pedir os seus mortos, encontrou um arauto beócio; este o fez voltar atrás, dizendo-lhe que nada conseguiria até que ele mesmo voltasse. Diante desta resposta o primeiro arauto retornou ao acampamento dos atenienses e lhes transmitiu a mensagem do arauto dos beócios; segundo estes, os atenienses não haviam procedido corretamente ao transgredir os costumes dos helenos, pois era usual a todos eles, ao invadirem o território dos outros, respeitar os santuários locais; os atenienses tinham fortificado Délion e agora estavam lá, fazendo tudo que os homens fazem num lugar profano, usando até para fins corriqueiros a água na qual os beócios não tocavam senão para as purificações relacionadas com os sacrifícios.(...) Quando aquele arauto acabou de falar, os atenienses mandaram outro aos beócios para dizer-lhes que eles não haviam cometido qualquer atentado ao templo, e não o danificariam voluntariamente no futuro; não haviam penetrado nele inicialmente com intenção alguma desse tipo, e sim para a partir dele poderem defender-se daqueles que os estavam hostilizando. Segundo as leis dos helenos, disseram eles, quem exercesse o domínio sobre qualquer território, grande ou pequeno, também o exerceria sobre os santuários, desde que se pautasse tanto quanto possível pelos ritos até então observados.”(Cf. **História da Guerra do Peloponeso**. *op. cit.*, Livro IV, 97-98)

³⁰ Estes todos conhecidos como os *Costumes dos Helenos*.

³¹ Cf. HERSHEY, Amos S. *op. cit.*, p. 912/917. LUNA, Miguel A. Marin. *op. cit.*, p. 651/652.

³² ARISTÓTELES. **A Política**. Livro I, Capítulo 3, § 8, Coleção Clássicos de Bolso Ediouro, Rio de Janeiro, Editora Ediouro, 15.ª edição, 1.988, p. 19.

³³ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Livro X, Capítulo 7. São Paulo, Editora Martin Claret, 2.001, p. 229.

³⁴ PLATÃO. **A República**. Livro II. Coleção Os Pensadores, Editora Nova Cultura, São Paulo, 2.000, p. 60. No texto platônico, ao discutir com Glauco e Adimanto sobre ser mais vantajoso ser justo do que injusto, Sócrates, em determinado momento, conduz a discussão à conclusão de que, para se atender às demandas de vida da cidade, é necessário ir à guerra, para se tomar as “pastagens e lavouras de nossos vizinhos” e, mesmo sem analisar, àquela altura, se tal situação acarretaria bons ou maus resultados, conclui: “notemos apenas que descobrimos a origem da guerra nessa paixão que é, no mais alto grau, geradora desse flagelo tão funesto para o indivíduo e a sociedade”.

historiadores e filósofos, estabeleceram um conjunto de normas voltadas a este tema, o que marcaria profundamente a formação da concepção europeia sobre guerra³⁵.

No Velho Testamento, o Deuteronomio, quinto livro do Pentateuco³⁶, já continha, nas palavras de Moisés, instruções divinas para a condução de combates:

“Quando te aproximares duma cidade para combatê-la, apregoar-lhe-ás paz. Se ela te responder em paz, e te abrir as portas, todo o povo que se achar nela será sujeito a trabalhos forçados e te servirá. Se ela, pelo contrário, não fizer paz contigo, mas guerra, então a sitiá-la, e logo que o Senhor teu Deus a entregar nas tuas mãos, passarás ao fio da espada todos os homens que nela houver; porém as mulheres, os pequeninos, os animais e tudo o que houver na cidade, todo o seu despojo, tomarás por presa; e comerás o despojo dos teus inimigos, que o Senhor teu Deus te deu.”³⁷

Esta passagem, considerada por muitos como um dos escritos mais antigos sobre normas de guerra³⁸, era ainda precedida por outra, no mesmo capítulo, que lançou os alicerces para as noções de *guerra santa*, ou *guerra justa*, retomadas tempos depois pelo cristianismo e pelo islamismo a partir da Idade Média:

“Quando saíres à peleja, contra teus inimigos, e vires cavalos, e carros, e povo mais numeroso do que tu, deles não terás temor, pois contigo está o Senhor teu Deus que te fez subir da terra do Egito. Quando estiveres para entrar na peleja, o sacerdote se chegará e falará ao povo, e lhe dirá: Ouvi, ó Israel! Vós estais hoje para entrar na peleja contra os vossos inimigos; não se amoleça o vosso coração, não temais nem tremais, nem vos aterrorizeis diante deles, pois o Senhor vosso Deus é o que vai convosco, a pelejar por vós contra os vossos inimigos, para vos salvar”³⁹

Na concepção normativa romana, uma distinção era feita entre a guerra como um elemento da ordem natural das coisas – é dizer, como elemento inerente à condição natural humana, como componente intrínseco do homem, o qual não pode ser alterado ou evitado por ele – e como um acontecimento individual, tomado em si mesmo⁴⁰. Neste caso,

³⁵ Cf. ELBE, Joachim von. *op. cit.*, p. 666.

³⁶ Os livros do Pentateuco são: Gênesis, Êxodo, Levítico, Números e Deuteronomio.

³⁷ Deuteronomio, Cap. 20, 10-14. LUNA, Miguel A. Marin. *op. cit.*, p. 650.

³⁸ Cf. LUNA, Miguel A. Marin. *op. cit.*, p. 650.

³⁹ Cap. 20, 1-4.

⁴⁰ ELBE, Joachim von. *op. cit.*, p. 666.

antes de iniciadas as hostilidades, um conselho de sacerdotes⁴¹, chamado *Collegium Fetialium*⁴², reunia-se e determinava se as condições para se recorrer à guerra estavam presentes⁴³. Uma guerra iniciada segundo os procedimentos e a aprovação feciais era classificada como *justum*, justa, legalmente correta, ou também *pium*, sancionada pela religião, confiante das bênçãos divinas⁴⁴.

Esta distinção entre *bellum justum* e *bellum injustum*, decorrente do que os romanos chamavam de *jus fetiale*, prevaleceu desde o período dos reis até o final da República, e nenhum poder em Roma poderia ir à guerra sem a aprovação fecial⁴⁵. Contudo, é de se notar que, na prática, apesar de seu poder incontestável, os membros deste conselho eram, ao final, agentes do senado e súditos do governante da ocasião, não lhes assistindo qualquer tipo de imunidade ou inviolabilidade, o que acabava por significar que ficavam, na verdade, vinculados à vontade e aos caprichos de seus superiores⁴⁶.

Na passagem da idade antiga para a idade média, principalmente na gradativa sobreposição dos escombros das instituições e modelos de relação social do Império Romano do Ocidente pelas relações sociais que, a seu tempo, conduziriam à formação das monarquias e estados nacionais europeus, uma nova dimensão foi dada ao conceito de *guerra justa*.

Aliás, ao contrário do que muitos pensam, a sociedade medieval europeia de muito se serviu dos povos da antiguidade – sobretudo romanos, gregos, árabes e macedônios –, tanto em função da continuidade das relações sociais dentro do processo histórico, quanto através da adaptação consciente de modelos clássicos⁴⁷.

1.1.2. O DIREITO DA GUERRA NA IDADE MÉDIA

A idade média é geralmente dividida pelos historiadores em dois períodos: o primeiro iniciado a partir da queda do Império Romano do Ocidente, no século V, e

⁴¹ A origem desta tradição encontra suas raízes na crença de que o destino das guerras e batalhas era decidido pelos deuses e que a vitória é um presente destes ao vencedor, o que legitimava as conquistas feitas através dos combates.

⁴² Sobre os feciais e o *ius fetiale* vide, dentre outros, HERSHEY, Amos S. *op. cit.*, p. 920, LUNA, Miguel A. Marin, *op. cit.*, p. 654 e DAL RI, Luciene. *As Interpretações do Ius Fetiale e a Inaplicabilidade de Conceitos Modernos à Cultura Antiga Romana*, in **Seqüência**, n.60, p. 225-255, julho 2.010.

⁴³ Ataque ou ofensa prévia e não reparação por parte do agressor.

⁴⁴ Tudo conforme ELBE, Joachim von. *op. cit.*, p. 667.

⁴⁵ Cf. DINSTEIN, Yoran. **War, Aggression and Self-Defense**. Cambridge University Press, 2.005, 4th edition, p. 63

⁴⁶ Cf. HERSHEY, Amos S. *op. cit.*, p. 920.

⁴⁷ Cf. WATSON, Adam. *op. cit.*, p.193.

encerrado no século X – também conhecido como Alta Idade Média ou Idade das Trevas –, e o segundo com começo a partir do século XI e fim no século XV, com a tomada de Constantinopla pelos turcos otomanos, que marca historicamente o fim do Império Romano do Oriente. Foi justamente durante o primeiro destes períodos que os ensinamentos cristãos começaram a se consolidar⁴⁸.

O cristianismo e o direito canônico da idade média se encarregariam de dar conteúdo e densidade à concepção romana do *bellum justum*. O instituto da guerra fôra, de início, combatido e desafiado pelo cristianismo, que acreditava, em seus primórdios, que a adesão de todos aos preceitos cristãos conduziria o mundo a uma paz eterna e também que o conflito era consequência do pecado original⁴⁹, razão pela qual nenhum cristão deveria se alistar como soldado. Entretanto, a partir do momento que o estado e o exército deixaram de perseguir e matar os cristãos e o cristianismo passou à legalidade⁵⁰, o estigma que os cristãos originalmente associavam à guerra gradativamente desapareceu, e estes foram então compelidos a derramar seu sangue pelo império⁵¹.

Obviamente, uma alteração de princípios ou de interpretação doutrinária assim tão profunda necessitava de uma justificativa. Isidoro de Sevilha⁵² escreveu que seria *injusta* uma guerra iniciada por paixão e sem razão legítima⁵³, e que ela somente seria considerada *justa* quando realizada após uma advertência para reaver bens ou se defender de um inimigo⁵⁴. Santo Agostinho defendia a guerra justa e, ao mesmo tempo, a guerra de religião, considerando legítimo o uso da força contra os pagãos, bem como contra os

⁴⁸ Cf. KORFF, Serge A. *Introduction a la Historie du Droit International*. RCADI, Volume 1, 1.923, p. 17, DINSTEIN, Yoram. *op. cit.*, p. 64. Apesar da barbárie que comumente define a Idade das Trevas, exemplos de refinamento social e de avanço cultural, tecnológico e humano podiam ser encontrados em abundância em Bizâncio e, principalmente, entre os reinos islâmicos, cujos hábitos sociais, higiênicos e militares se contrapunham positivamente àqueles praticados por seus similares cristãos da Europa ocidental. Sobre este tema e sobre a cultura medieval do mundo árabe, vide ALI, Tariq. **Sombras da Romanzeira**, São Paulo, Editora Record, e ALI, Tariq. **Confronto de Fundamentalismos**, São Paulo, Editora Record, 2.002. Sobre as regras da guerra no mundo islâmico medieval, vide LUNA, Miguel Marin. *op. cit.*, p. 656/659.

⁴⁹ Cf. ELBE, Joachim von. *op. cit.*, p.667.

⁵⁰ Em 313 d.C., através do Édito de Milão, o cristianismo deixou de ser perseguido e, em 391 d.C., pelo Édito da Tessalônica, Teodósio I decretou o cristianismo como a religião oficial do Império Romano.

⁵¹ Cf. ELBE, Joachim von. *Idem*, DINSTEIN, Yoram. *op. cit.*, p. 64.

⁵² Isidoro de Sevilha nasceu em Cartagena em 560 d.C. e morreu em Sevilha em 636 d.C. Foi teólogo, matemático e doutor da Igreja, além de Arcebispo de Sevilha. Durante a metade final de sua vida, escreveu a monumental obra *Etymologiarum Libri XX*, obra de cunho enciclopédico, compilando diversos temas do conhecimento da época, e cujo livro XVIII, *De Bellum et Ludis*, trata da terminologia da guerra, de jogos públicos e de jurisprudência.

⁵³ Cf. MELO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. Rio de Janeiro, 1.997, editora Renovar, p. 86.

⁵⁴ Donde decorre a idéia da necessidade de declaração formal de guerra. *In Etymologiarum Libri*, apud MELO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. *op. cit.*, p. 98.

defensores do maniqueísmo⁵⁵, assim como a que vingasse uma injustiça. Ao mesmo tempo em que sustentava a justiça da guerra, considerava-a uma monstruosidade necessária, estabelecendo que:

“O sábio, acrescentam, há de travar guerras justas. Como se o sábio, cômico de ser homem, não sentirá muito mais ver-se obrihado a declarar guerras justas, pois, se não fossem justas, não deveria declará-las e, portanto, para ele não haveria guerras! A Injustiça do inimigo é a causa de o sábio declarar guerras justas. Semelhante injustiça, embora não acompanhada de guerra, simplesmente por ser tara humana, deve deplorá-la o homem. É evidente, por conseguinte, que neles reconhece a miséria quem quer que considere com dor males tão enormes, tão horrendos e inumanos. Quem os tolera e considera sem dor é muito mais miserável ao julgar-se feliz, porque perdeu o sentimento humano.”⁵⁶

No pensamento agostiniano, uma guerra seria *justa* quando “Deus ordena”, ou seja, quando praticada “por ordem de Deus ou de qualquer poder legítimo”. Uma guerra necessária teria por fundamento a justiça, e deveria preencher duas condições para ser legítima: ser justa e ser declarada por quem tivesse o poder de fazê-lo⁵⁷.

Com os processos de estabilização e civilização crescentes das relações sociais dentro da cristandade medieval, a Igreja passou a se interessar cada vez mais pela possibilidade de qualquer guerra entre cristãos ser permissível e, caso o fosse, em que ocasiões ela seria justa e por quais meios deveria ser conduzida⁵⁸. A primeira posição eclesiástica medieval foi a de que qualquer guerra ou ato de violência entre cristãos estavam errados em essência⁵⁹. O Decreto de Gratiano⁶⁰ consolidou as concepções de

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ SANTO AGOSTINHO. *A Cidade de Deus*, Livro XIX, Capítulo XII, *apud* ISHAY. Micheline R (org.). **Direitos Humanos: Uma Antologia – Principais Escritos Políticos, Ensaios e Documentos, da Bíblia até o Presente**, *op. cit.*, p. 108.

⁵⁷ Cf. MELO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. *op. cit.*, p. 98.

⁵⁸ Cf. WATSON, Adam. *op. cit.*, p. 207.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ O Decreto de Gratiano, ou *Concordia Discordantium Canonum*, foi uma compilação de cerca de 3.800 textos, considerada o primeiro Código de Direito Canônico. O Decreto é datado de meados do século XII, entre 1.140 e 1.145, e foi produzido pelo monge camaldolese Gratiano, que viveu e lecionou direito em Bolonha, e do qual pouco se sabe. O Decreto de Gratiano é de grande importância para a formação do direito canônico, sendo responsável por sua estabilização, tendo boa parte de suas disposições vigorado até o final do século XIX. Para uma abordagem da importância histórica do Decreto de Gratiano, vide ROESLER, Cláudia Rosane. *A Estabilização do Direito Canônico e o Decreto de Graciano*, in **Revista Sequência**, n.º 49, pp. 09/32, dez./2004.

guerra justa existentes, considerando o ofício de soldado como legítimo e menos exposto ao pecado que o comércio e as atividades judiciárias⁶¹.

São Tomás de Aquino – apesar de ter afirmado categoricamente ser a guerra um pecado, um ato ilegal contrário às leis de Deus – elencou as hipóteses segundo as quais a guerra poderia ser considerada justa, consolidando definitivamente a doutrina cristã com sua formulação⁶². Tais hipóteses seriam três: em primeiro lugar, a autoridade do soberano em cujo comando a guerra deva ser realizada, uma vez não poderem as pessoas privadas declarar guerra (por estarem estas subordinadas ao poder do soberano e poder contar com seu comando judicial) e por ser função daqueles que detém a autoridade recorrer à espada da guerra, na defesa do bem comum contra um inimigo externo; em segundo lugar, seria necessário que o ataque possuísse uma causa *justa*, ou seja, que os atacados o fossem em função de uma falta cometida contra os agressores; em terceiro e último lugar, seria preciso que os beligerantes tivessem pureza de intenções, ou seja, que agissem em nome do bem e contra o mal⁶³.

Mas isto, obviamente, era destinado a confrontos entre cristãos. Uma guerra santa, contra infiéis fora dos limites da cristandade, era um assunto diferente⁶⁴. De qualquer modo, as condições deitadas pelo pensamento tomista para classificar como justo o recurso à guerra, em certa medida, fixaram-se com tenacidade ao pensamento político medieval, e à mentalidade que o sucederia⁶⁵.

O papa Gregório VII, que exerceu o papado entre 1.073 e 1.085, estabeleceu a chamada *Doutrina das Duas Soberanias*, ou *Teoria dos Dois Gládios*, onde comparava a vida humana à existência física do corpo e afirmava que – da mesma forma que na vida humana existiam dois elementos, a alma e o corpo –, também na vida dos povos existiam dois elementos: um espiritual e um secular (*dois gládios*); e que era o papa quem recebia de Deus o poder de governar a vida espiritual na terra e indicar quem regeria a vida secular, segundo os preceitos da Igreja⁶⁶.

⁶¹ Cf. MELO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. *op. cit.*, p. 98.

⁶² Para uma excelente descrição da evolução do conceito de *guerra justa*, de Santo Agostinho a Francisco de Vitória, passando por São Tomás de Aquino, vide WEHBERG, Hans. *L'Interdiction du Recours a la Force. Le Principe et Les Problèmes qui se Posent*, **RCADI**, Volume 78, 1.951, pp. 11/ 21.

⁶³ TOMÁS DE AQUINO. *Summa Theologica*. Segunda Parte da Segunda Parte. A Guerra. Questão 40.

⁶⁴ WATSON, Adam. *op. cit.*, p. 209.

⁶⁵ Vide, por exemplo, MACFARLANE, S. Neil. KHONG, Yuen Foong. **Human Security and the UN – A Critical History**. Indiana University Press, 2.006, United Nations Intellectual History Project, p. 32/36.

⁶⁶ Cf. KORFF, Serge A. *op. cit.*, p. 17. Vide também PELLET, Alain, DAILLIER, Patrick, DINH, Nguyen Quoc. **Direito Internacional Público**. *op. cit.*, p. 41.

De acordo com esta doutrina, a publicação do *Dictatus Papae*⁶⁷ organizava inequivocamente a soberania papal e constituía a Igreja em uma espécie de *monarquia universal*, onde o papa afirmava seu poder e jurisdição sobre todos os príncipes cristãos – bem como o direito ao exercício obrigatório da mediação ou de arbitragem, em caso de conflito entre estes, o direito de deposição dos monarcas pecadores, de desobrigar seus súditos do juramento de fidelidade ao soberano e de derrogar leis e costumes monárquicos contrários à lei divina⁶⁸.

De instituição de tutela de interesses espirituais e religiosos, a Igreja – a exemplo da influência e poder sacerdotais exercidos em outras épocas – passava então a desempenhar e a reivindicar papel cada vez mais influente na conduta dos assuntos de Estado. Do poder de reconhecimento, coração ou aclamação de monarcas e soberanos, passando pela possibilidade de deposição do ocupante do trono, pela arbitragem de assuntos políticos e de conflitos entre Estados e pelo alinhamento da política estatal segundo os interesses do papado, dentre outras situações, o poder político da Igreja se afirmava e se consolidava na atuação e no controle dos assuntos e interesses estatais.

A Igreja Católica medieval atuou como a grande reguladora dos atos de hostilidade e de uso de força de então, forjando os moldes da mentalidade europeia em torno desta questão. Durante o feudalismo, as condições e estruturas sociais dispostas em unidades territoriais autônomas, centradas no poder do senhor feudal, baseadas na servidão e na vassalagem, com vínculos morais e sociais ligados fortemente à propriedade da terra, proporcionava o que alguns⁶⁹ classificam como *anarquia organizada* e a ocorrência do que se convencionou chamar de *guerras particulares*⁷⁰. A Igreja buscou reprimir este tipo de conflito e de disputa territorial, através, inicialmente dos institutos da *Pax Dei* e *Trégua Dei*⁷¹. Apesar destes esforços, as *guerras particulares* feudais somente seriam eliminadas

⁶⁷ O *Dictus Papae* foi publicado em 1.075, pelo papa Gregório VII, dentro das ações reformistas por ele empreendidas no seio da Igreja Católica. Constituíam-se em 27 axiomas que resumiam seu entendimento sobre a relação entre o papel do pontificado nas suas relações com os monarcas. Os pontos principais desta doutrina eram: o papa é senhor absoluto da Igreja; o papa é senhor único do mundo e todos lhe devem submissão, inclusive reis, príncipes e imperadores; e a Igreja Romana nunca cometeu erros.

⁶⁸ Cf. PELLET, Alain, DAILLIER, Patrick, DINH, Nguyen Quoc. **Direito Internacional Público**. *op. cit.*, p. 41.

⁶⁹ Cf. HERSHEY, Amos S. *op. cit.*, p. 922/923.

⁷⁰ “As chamadas *guerras particulares* foram reguladas no curso dos séculos XII, XIII e XIV. Eram geralmente precedidas por um desafio, e culminavam com uma trégua, acordo de paz ou promessa de manutenção da paz por um dos adversários. Via de regra, o direito à guerra particular assistia apenas aos nobres. Em todos os casos, clérigos, mulheres, crianças e peregrinos eram protegidos. Esta prática foi proibida na França em 1.361, mas somente foi suplantada por Luis XI no século XV. Na Alemanha, o *faustrecht*, perdurou até a metade do século XVI”. (Cf. HERSHEY, Amos S. *op.cit*, p. 923)

⁷¹ “A *Trégua de Deus*, que separava certos dias da semana e certas estações do ano durante os quais não poderia haver a prática da *guerra particular*, é originária da Aquitânia, no final do século X, e se espalhou

em 1.492, pelo Sacro Império Romano, com a substituição dos julgamentos reais e eclesiásticos por cortes judiciais autônomas e compulsórias⁷².

Entre os séculos X e XI começaram a surgir as primeiras normas canônicas sobre proibição de armamentos, práticas de combate e os primeiros códigos militares reais⁷³. Nos séculos XII e XIII, a realização das cruzadas – consideradas por alguns o fenômeno social singular que mais influenciou a baixa Idade Média⁷⁴ –, além de estabelecerem novos patamares de comércio e de intercâmbio de idéias entre os povos europeus, por alistarem cristãos de todos os reinos e passarem a imagem de uma grande unidade entre a cristandade, também colaboraram para acelerar o fim do feudalismo, em função do enfraquecimento dos recursos da nobreza. No plano político – como afirmam Pellet *et ali.* – a história da Idade Média é dominada pela dupla pretensão do papado e do Sacro Império ao domínio universal, ambos baseando-se numa *civitas christiana*, uma *república de nações*, sobre a qual deveria reinar um único soberano, superior a todos os demais reis⁷⁵.

A partir da coroação de Carlos Magno como Imperador, pelo Papa Leão III, em 800 d.C., normas destinadas à regulação da prática da guerra passaram a se consolidar, baseadas em fatores políticos e sociais tais como: a influência do direito romano, e da Igreja com o direito canônico e a doutrina da *guerra justa*⁷⁶; do direito germânico e da concepção feudal de que a guerra é um processo jurídico e um julgamento de Deus; e das ordens cavaleirescas com as noções de luta equânime e generosidade, de modo a permitir

pelas dioceses francesas ao seu redor, culminando com o Conselho de Clemont, em 1.095. Esta tentativa, porém, falhou em seu propósito. Na segunda metade do século XI, a Igreja fez uma outra tentativa sistemática para estabelecer a *Paz de Deus*. Ligas de Paz ou associações com estatutos regulares, fundos e magistrados, comandados pelo bispo local, não hesitava em utilizar da força, caso a excomunhão falhasse. Os conflitos e contendas eram trazidos perante os *juízes de paz* e, se necessário, combatidos através dos *Exércitos da Paz*.”(Cf. HERSHEY, Amos S. *op. cit.*, p. 923)

⁷² Cf. LUNA, Miguel A. Marin. *op. cit.*, p. 655.

⁷³ Veja-se, por exemplo, os resultados do Segundo Concílio Laterano, de 1.139, que proibiu a besta e o arco como armas de combate, por considerá-los “mortais e odiosos para Deus”, e do Terceiro Concílio Laterano, de 1.179, que posicionou-se contrário à escravidão de prisioneiros de guerra cristãos. Também, o código militar de Afonso X, de Castela, o *Código de las Siete Partidas*. (Cf. LUNA, Miguel A. Marin. *op. cit.*, p. 656).

⁷⁴ Cf. HERSHEY, Amos S. *op. cit.*, p. 926.

⁷⁵ Cf. PELLET, Alain, DAILLIER, Patrick, DINH, Nguyen Quoc. **Direito Internacional Público**. *op.cit.*, p. 41.

⁷⁶ Inicialmente, tais determinações buscavam distinguir a guerra pública da guerra privada, de modo a acabar com a possibilidade desta última, fator de enfraquecimento do poder da Igreja e do Estado. O Sacro Império Romano Germânico a proíbe em 1.495 e as formulações e desenvolvimentos em torno do conceito de *guerra justa* visavam, na verdade, eliminar a guerra privada (Cf. KOTZSCH, Lothar. **The Concept of War in Contemporary History and International Law**, 1.956, Genebra, p. 35, *apud* MELO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Conflitos Humanos e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro, Editora Renovar, 1997, p. 106).

a amenização das crueldades da guerra⁷⁷. O processo de regulamentação jurídica da guerra, baseado nestas premissas, cresceu e se consolidou por toda a Idade Média, e para além de seu término, imprimindo sua marca na gênese dos estados nacionais na Europa.

Foi Alberico Gentili quem cunhou uma primeira definição jurídica de *guerra* no sentido moderno, em seu *De Jure Belli*, de 1588, ao dizer ser ela uma *luta justa das armas públicas* separando-a de uma simples *hostilidade entre indivíduos*⁷⁸.

A ascensão e a consolidação dos Estados nacionais europeus, ao final da Idade Média, foi um processo histórico profundamente influenciado cultural, política e filosoficamente pelo Renascimento e também marcado por inúmeros conflitos entre as diversas monarquias que – cada uma à sua época –, buscavam impor-se como potência hegemônica no continente, bem como entre elas e o Sacro Império Romano Germânico.

Nas palavras de Adam Watson, “a sociedade europeia de Estados evoluiu a partir da luta entre as forças que tendiam no sentido de uma ordem hegemônica e aquelas que conseguiram levar a nova Europa na direção da extremidade de nosso espectro, onde se situam as independências”⁷⁹. A Reforma veio quebrar a unidade do cristianismo, enfraquecendo o papado e gerando uma série de guerras, travadas sob o pretexto da hegemonia religiosa. O resultado direto deste embate materializou-se em um conjunto de tratados que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos, conhecido com Paz de Westphalia.

1.1.3. O SURGIMENTO DO DIREITO INTERNACIONAL MODERNO E A DISCIPLINA DO DIREITO DA GUERRA

Considerada o marco histórico de surgimento do Estado moderno, a Paz de Westphalia completou a construção normativa que levou o continente europeu de uma estrutura hierárquica nas relações internacionais entre seus membros – baseada na supremacia do poder religioso e político da Igreja e de determinados reis católicos – a uma estrutura horizontal, através da proclamação da igualdade entre os príncipes e sua autonomia religiosa e política dentro de seus respectivos territórios, e proporcionou a gênese da consolidação de uma ideologia que enfatiza a concentração de poder na figura personificada do Estado, da doutrina da legitimidade dinástica e da teoria absolutista da

⁷⁷ Cf. LUNA, Miguel A. Marin. *op. cit.*, p. 654, e HERSHEY, Amos S. *op. cit.*, p. 925/928.

⁷⁸ Cf. MELO, Celso Duvivier de Albuquerque. *op. cit.*, p. 106.

⁷⁹ Cf. WATSON, Adam. *op. cit.*, p. 257.

soberania⁸⁰. A partir deste momento histórico, a guerra e o direito de praticá-la estariam, indissociavelmente, ligados à figura do Estado⁸¹.

Ao afirmar e lançar as bases jurídicas da soberania, como *suprema potestas superiorem non recognoscens* (poder supremo que não reconhece outro acima de si), os tratados de Westphalia imprimiram uma profunda marca à entidade nascente e abriram as portas para um novo período de lutas – desta vez em busca da dominação hegemônica da Europa. A guerra tornava-se *laica* e o direito interestatal dos séculos XVI a XX partiria agora do *iustus hostis* e não mais da *iusta causa*⁸².

Como ensina Antonio Cassese, “este fenômeno [a afirmação do Estado moderno], indiscutivelmente favorecido pelo descobrimento da América (1.492) e pela disseminação do protestantismo depois da Reforma, conduziu à formação de alguns Estados fortes, cada um buscando independência de qualquer autoridade superior” e lutando para sobrepujar os outros⁸³.

A base das tendências hegemônicas de determinados Estados europeus – além das razões óbvias associadas à busca do poder em si – decorria também do visão de que um sistema organizado em torno de uma potência hegemônica colaboraria para diminuir a imprevisibilidade e a desordem anárquicas, decorrentes da liberdade de arbítrio irrestrita e também da insatisfação crescentes – sobretudo entre as classes burguesas –, em relação à selvageria e à destruição das guerras religiosas ou de conquista⁸⁴. Contudo, a busca pela estabilidade hegemônica provou-se igualmente indesejável, por carregar em si o gérmen da subordinação hierárquica e da limitação da *potestas* – além da beligerância onipresente –, o

⁸⁰ Cf. MACFARLANE, S. Neil. KHONG, Yuen Foong. *op. cit.*, p. 37.

⁸¹ Cf. LUNA, Miguel A. Marin. *op. cit.*, p. 660. Nas palavras de Jean Jacques Rousseau: “a guerra, portanto, é uma relação não entre homens, mas entre Estados, e os indivíduos são inimigos apenas incidentalmente, não como homens, nem mesmo como cidadãos, mas como soldados; não como membros de seu país, mas como seus defensores. Finalmente, cada Estado pode ter como inimigos apenas outros Estados, e não homens; pois não pode haver relação entre coisas diferentes em sua natureza” (ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du Contrat Social*, Livre Premier, IV, De L’Esclavage, *apud* LUNA, Miguel A. Marin. *Idem*).

⁸² Cf. MELO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. *op. cit.*, p. 101. *Iustus hostis*, ou inimigo justo” é a expressão que representa o conceito, emergente com a noção de Estado soberano e de jurisdição interna e autônoma, que conduziu a uma dupla separação: a definitiva desvinculação entre a argumentação eclesial e teológico-moral e a argumentação jurídico-estatal e a desvinculação entre o problema de fundo jusnaturalista e moral da *iusta causa* e o problema tipicamente jurídico-formal do *iustus hostis*. Segundo estas distinções, o *iustus hostis* é considerado não como um criminoso, um violador da norma moral (que deve ser destruído e aniquilado), mas, sim, como um *opositor*, de igual condição jurídica. Desta forma, a guerra entre Estados tornava-se um “conflito armado entre *hostes aequaliter iusti*”. (Cf. FERREIRA, Bernardo. *O Nomos e a Lei. Considerações sobre o Realismo Político em Carl Schmidt*, in **Kriterion**, Belo Horizonte, n.º 118, Dez/2.008, pp. 327/366).

⁸³ Cf. CASSESE, Antonio. **International Law**. Londres. Oxford University Press, segunda edição, 2.005, p. 23/24.

⁸⁴ Cf. WATSON, Adam. *op. cit.*, p. 284.

que demandava, principalmente entre os príncipes anti-hegemônicos, a busca por uma outra forma de convívio internacional⁸⁵.

A busca pelo equilíbrio do poder entre os soberanos europeus passaria a ser realizada, então, pela via contratual – ao invés do uso da força e da guerra de conquista –, com o estabelecimento de regras negociadas conjunta e consensualmente, com vistas a estabelecer condutas e padronizar práticas das relações entre eles, principalmente relacionadas ao uso da força e à guerra, e, para tal mister, a antiguidade seria novamente a musa européia, com a retomada de disposições como, por exemplo, o *jus gentium* dos romanos e a *guerra justa* medieval.

A gênese do direito internacional moderno data dos séculos XVI e XVII, e está intimamente relacionada com a regulação do uso da força e com o desenvolvimento do conceito e da noção de soberania⁸⁶. Como ensina Luigi Ferrajoli⁸⁷, Francisco de Vitória, no século XVI, expôs na Universidade de Salamanca, as suas *Relectiones Theologicae*, onde contestou todos os títulos sob os quais os monarcas espanhóis legitimavam a conquista do Novo Mundo⁸⁸.

A eles antepunha outros, que entendia serem legítimos, lançando com isto a base do direito internacional moderno: a configuração da ordem mundial como sociedade natural de Estados soberanos, uma *communitas orbis*, ou seja, uma sociedade de

⁸⁵ Sobre este tema, vide, dentre outros, JERVIS, Robert. *From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation*. **World Politics**. Vol. 38, n.º1 (October 1985), pp. 58/79, MACFARLANE, S. Neil. KHONG, Yuen Foong, *op. cit.*, p. 40/42, WATSON, Adam. *op. cit.*, p. 284/285. De 1.688 a 1.815, o continente europeu viveu sob guerras frequentes entre seus Estados. Sobre este período e suas guerras, vide KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Rio de Janeiro, Editora UniverCidade, Livraria Francisco Alves Editora, 3.ª edição revista, 2.001.

⁸⁶ Toda síntese histórica, sobretudo em trabalhos que não tenham como objetivo uma historiografia minuciosa, porta em si os riscos de sua superficialidade e de sua incompletude. Em função dos objetivos propostos neste trabalho e, principalmente, neste capítulo, optamos por fazer uma abordagem mais sintética da evolução histórica dos pensamentos relacionados à gênese do direito internacional moderno, buscando seguir os marcos históricos tradicionais associados a esta área, ainda que correndo o risco de pecar pela omissão em relação a certos fatos e acontecimentos históricos. Para um estudo mais aprofundado sobre este tema, e sobre a história do direito internacional, vide, dentre outros, principalmente, ACCIOLY, Hildebrando. SILVA, G. E. do Nascimento. CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo, Editora Saraiva, 19.ª edição, 2.011. CASELLA, Paulo Borba. **Fundamentos do Direito Internacional Pós-Moderno**. São Paulo, editora Quartier Latin, 2008. SHAW, Malcom N. **International Law**. Cambridge, Cambridge University Press, 5.ª edição, 2.003. MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro, editora Renovar, Volume I, 15.ª edição, 2.004. AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo, editora Atlas, 2.ª edição, 2.011. PEREIRA, André Gonçalves. QUADROS, Fausto de. **Curso de Direito Internacional Público**. Coimbra, Editora Almedina, 3.ª edição, 2.002. PELLET, Alain, DAILLIER, Patrick, DINH, Nguyen Quoc. **Direito Internacional Público**. *op. cit.*

⁸⁷ FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno**. São Paulo, Martins Fontes, 2.ª ed., p. 5/14.

⁸⁸ *Ius inventionis*, direito de descobrimento, de cunho privado, invocado por Colombo, por terem os índios sido descobertos; a idéia de uma soberania universal do Império e da Igreja; o fato de os índios serem *infíéis* e *pecadores*; sua submissão voluntária, de cuja autenticidade cabia duvidar; e a idéia de uma *concessão* de Deus aos espanhóis. (FERRAJOLI, Luigi. *op. cit.*, p. 6)

republicae ou Estados soberanos, igualmente livres e independentes, “sujeitos externamente a um mesmo direito das gentes e internamente às leis constitucionais que eles mesmos se deram”⁸⁹. A concepção medieval de uma comunidade de Estados, subordinada ao imperador e ao papa, seria substituída assim, de acordo com Vitória, pela de uma sociedade internacional de Estados nacionais, sujeitos jurídicos independentes uns dos outros, igualmente soberanos, porém subordinados a um único direito das gentes. Além disso, a teorização de uma série de direitos naturais dos povos e dos Estados⁹⁰ e a transformação da doutrina cristã da *guerra justa*, redefinida como sanção jurídica às *iniuriae* (ofensas) sofridas, donde decorre ser a guerra um evento lícito e, por vezes, necessário, em função de sua concepção como sanção, voltada a assegurar a efetividade do direito internacional⁹¹.

Com esta nova abordagem sobre *guerra justa*, Vitória aplainava e dava lustro aos argumentos relacionados ao uso da força pelo Estado, bem como abria caminho para a conquista espanhola do Novo Mundo a ferro e fogo. Ele discordava dos argumentos da coroa espanhola – de que os ameríndios do Novo Mundo estivessem alijados da proteção do Direito, por serem pagãos, e de que, por isso, poderiam ser impunemente massacrados pelos conquistadores –, ao argumento de que, para ser admissível, uma guerra contra os índios deveria pautar-se pelos mesmos preceitos que dirigiam as guerras entre cristãos, é dizer, deveria enquadrar-se dentro das características de uma guerra *justa*⁹².

Dos pensamentos de Vitoria sobre *guerra justa*, ainda segundo Ferrajoli, derivam três conseqüências: a legitimação exclusiva do Estado para a guerra, o que afasta de vez a possibilidade das guerras privadas, tornando-se a característica mais significativa e distintiva do nascente conceito de soberania externa dos Estados, bem como um sinal inconfundível de sua emancipação da autoridade imperial; a conclusão de que um príncipe que move uma guerra justa é como “um juiz competente para conhecer as pretensões reivindicadas com essa (guerra)”; e, aquela de que, uma vez considerada como sanção, uma série de limites quanto aos seus pressupostos (*ius ad bellum*) e às suas modalidades

⁸⁹ Cf. FERRAJOLI, Luigi, *op. cit.*, p.7. Esta noção viria a ser posteriormente retomada por Hugo Grotius, dentre outros, ao teorizar a sujeição de todo o gênero humano ao *ius gentium*.

⁹⁰ Cujo primeiro viria a ser o *ius communicationis* (direito de se comunicar), decorrente justamente desta *societas*, além, dentre outros, do *ius peregrinandi* (direito de viajar) e o *ius degendi* (direito de permanecer), de onde derivariam o direito de trânsito e a liberdade dos mares articuladas por Hugo Grotius e Alberico Gentili.

⁹¹ FERRAJOLI, Luigi. *Idem*.

⁹² Cf. DINSTEIN, Yoran. *op. cit.*, p. 65. Por fim, Francisco de Vitoria acabou por defender o argumento de que os ameríndios haviam dado justa causa aos combates por terem violado o direito dos espanhóis de andarem livremente por suas terras, de realizar comércio e de difundir o cristianismo.

(*ius in bellum*) se aplicam. Até porque, “configurada como sanção ‘dirigida à paz e à segurança’, a guerra não pode degenerar numa violência ilimitada, mas também deve estar sujeita ao direito (*ius in bellum*)”⁹³.

Após a Paz de Westphalia e a consolidação do Estado nacional, a visão de Vitória, de uma estrutura cosmopolita de Estados subordinados a um direito comum, se depararia com a incoerência insolúvel imposta por sua confrontação com a interpretação absolutista da soberania. Para Balthasar de Ayala, o soberano tinha *causa justa* em ir à guerra contra aqueles que investissem contra sua soberania⁹⁴.

Como Vitória e Ayala, os fundadores do direito internacional moderno focavam seus esforços principalmente na enunciação de teorias voltadas a dar contornos e justificativas jurídicas à guerra, tornando-a, antes de um mero fator de ganância, em uma questão de *justiça*.

No século XVII, Hugo Grotius via a guerra como algo legítimo apenas se fosse *justa* e a afirmava como vetor para a concretização da paz, e que, sendo toda e qualquer disputa passível de conduzir ao uso da força, as questões pertinentes a este tema, entre os Estados, deveriam ser tratados através dos *direitos da guerra*⁹⁵.

Considerado o fundador do direito internacional moderno, Grotius – ecoando os pensamentos de Vitória e de Suarez – considerava a soberania como aquela cujos atos são “independentes de qualquer outro poder superior e não podem ser anulados por nenhum ato da vontade humana”⁹⁶, não devendo o soberano deixar de reconhecer seus pares e de aceitar a idéia de uma sociedade necessária entre si e os demais, regida pelo direito.

Criador da Escola do Direito Natural e das Gentes⁹⁷, Grotius discorreu sobre a guerra com base nos preceitos do direito natural e a classificava como *justa* quando manejada em resposta a uma injustiça, definida através da violação dos preceitos do direito natural. Com a publicação de *De Jure Belli Ac Pacis*, em 1.625, estabeleceu uma divisão

⁹³ FERRAJOLI, Luigi. *op. cit.*, p. 13/14.

⁹⁴ AYALA, Balthasar de. *De Jure et Officiis Bellicis et Disciplina Militaris*, Livro I, § II, 12-13 *apud* DINSTEIN, Yoram. *op.cit.*, p. 65.

⁹⁵ GROTIUS, Hugo. *De Jure Belli ac Pacis*, **The Law of War and Peace**, The Library of Universal Classics and Manuscripts, M. Walter Dunne Publisher, Londres, 1.901, p. 17. Versão eletrônica disponível em www.dominiopublico.gov.br.

⁹⁶ GROTIUS, Hugo. *De Jure Belli ac Pacis*, *op. cit.*, p. 62.

⁹⁷ Cf. PELLET, Alain, DAILLIER, Patrick, DINH, Nguyen Quoc. **Direito Internacional Público**. *op.cit.*, p. 48.

no direito internacional que vigoraria por mais de trezentos anos: o *direito da guerra* e o *direito da paz*⁹⁸,

O conceito de soberania externa e, em tudo, a teoria moderna do direito internacional, estariam – principalmente a partir de Grotius – definitivamente vinculados à idéia de uma sociedade de Estados, igualmente soberanos, sujeitos apenas ao direito *voluntário* por eles desenvolvido, detentores de certos direitos naturais⁹⁹ e à teoria da *guerra justa* como sanção¹⁰⁰.

Contudo, as idéias de Grotius, a respeito da regência da sociedade internacional por normas de direito natural – inclusive como únicas limitadoras da soberania dos príncipes –, sucumbiriam à ascensão do absolutismo.

No esteio do pensamento absolutista, Vattel – apesar de reconhecer as disposições do direito natural – divergia de Grotius e afirmava que o Estado soberano detém o direito de apreciar individualmente, segundo seus próprios interesses, o que o direito natural exige de si em cada circunstância, podendo, inclusive, entrar em conflito com outros, dado o caráter subjetivo de tal atitude.

Como esta posição expunha a segurança e a estabilidade do sistema internacional a risco, Vattel sustentava que os Estados, na ausência de um poder político organizado comum a subordiná-los, estabeleceriam, de modo voluntário, normas que fornecessem conteúdos aceitáveis de direito natural a todos, o que definiria o direito internacional *voluntário*¹⁰¹.

A diferença elementar entre o pensamento de Grotius e de Vattel consiste no fato de que, para o primeiro, o direito *voluntário* estaria subordinado ao direito natural, e, para Vattel, a função dos pactos convencionais seria modificar e condicionar o direito natural, de modo a facilitar o mútuo consentimento¹⁰². E é justamente neste sentido que

⁹⁸ Cf. ALBUQUERQUE MELO. Celso Duvivier de. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro, 2.001, 13.^a ed., Volume I, p. 70. Também, CAVALIERI, Arrigo. *Règles Générales du Droit de la Paix*, **RCADI**, Volume 26, 1.929, p. 315.

⁹⁹ Um dos direitos naturais fundamentais do Estado, na concepção grociana, é a liberdade, tanto de locomoção quanto de comércio. Por exemplo, em **The Freedom of the Seas or the Right Which Belongs to the Dutch to Take Part in the East Indian Trade** (Ontario, Batoche Books Limited, 2.000, tradução do original em latim, de 1.633. Edição eletrônica disponível em www.dominiopublico.gov.br), Grotius esclarecia: "I shall base my argument on the following most specific and unimpeachable axiom of the Law of Nations, called a primary rule of first principle, the spirit of which is self-evident and immutable, to wit: Every nation is free to travel to every other nation, and to trade with it".

¹⁰⁰ O que traz em si o reconhecimento de uma série de limites à sua existência, seja em relação aos seus pressupostos (*ius ad bellum*), seja em relação à sua tipologia e ao desenrolar de seus atos (*ius in bellum*). Cf. FERRAJOLI, Luigi. *op.cit.*, p. 13/15.

¹⁰¹ Cf. PELLET, Alain, DAILLIER, Patrick, DINH, Nguyen Quoc. **Direito Internacional Público**. *op.cit.*, p. 50.

¹⁰² Idem.

entendia o conceito de *guerra justa*: seria *justa* a guerra que fosse deflagrada e conduzida segundo certas formalidades convencionais, previamente estabelecidas e aceitas pelas partes beligerantes, e não mais em função desta ou daquela razão de cunho moral ou subjetivo¹⁰³. Para Vattel, o Estado seria inteiramente livre para julgar o que dele exige a defesa dos seus direitos fundamentais, de decidir se deve ou não recorrer ao uso da força¹⁰⁴.

Vem de Hobbes, em particular, a formulação teórica da concepção de Estado enquanto pessoa, e da existência de sua personalidade jurídica autônoma, que conduziram à formação da teoria absolutista da soberania¹⁰⁵. No *Leviatã*, Hobbes estabeleceu a seguinte analogia:

“Pois com a arte é criado aquele grande *Leviatã*, chamado de Estado (em latim, *civitas*), o qual nada mais é do que um homem artificial, ainda que de maior tamanho e força que o homem natural, para cuja proteção e defesa foi concebido. Nele, a soberania é uma alma artificial, como para dar vida e movimento a todo o corpo; os magistrados e os demais oficiais judiciários e executivos são as juntas; os prêmios e as penas – por meio das quais, ligadas ao trono do poder, cada junta e cada membro cumpre o seu dever – são os nervos, que fazem o mesmo no organismo natural; a prosperidade e a riqueza dos membros individuais são a força; a *salus populi* (a salvação do povo), seus negócios; os conselheiros, pelos quais são sugeridas todas as coisas que precisam ser conhecidas, são a memória; a equidade e as leis representam uma razão e vontade artificial; a concórdia é a saúde; a sedição é a doença; a guerra civil, a morte. Enfim, o pactos e acordos, com os quais as partes desse

¹⁰³ Idem.

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ “But though the will it self be not voluntary, but only the beginning of voluntary actions (for we will not to will, but to act) and therefore falls least of all under deliberation, and compact; yet he who submits his will to the will of an other, conveys to that other the Right of his strength, and faculties; insomuch as when the rest have done the same, he to whom they have submitted hath so much power, as by the terrour of it hee can conforme the wills of particular men unto unity, and concord. Now union thus made is called a City, or civill society, and also a civill Person; for when there is one will of all men, it is to be esteemed for one Person, and by the word (*one*) it is to be knowne, and distinguished from all particular men, as having its own Rights and properties; insomuch as neither any one Citizen, nor all of them together (if we except him whose will stands for the will of all) is to be accounted the City. A CITY therefore (that we may define it) is *one Person*, whose will, by the compact of many men, is to be received for the will of them all; so as he may use all the power and faculties of each particular person, to the maintenance of peace, and for common defence” (HOBBS, Thomas. *De Cive*. Cap. V, XIII-IX, disponível em www.dominiopublico.gov.br). Tradução livre.

corpo político forma primariamente agregadas, são como um *fiat*, dito por Deus na criação”¹⁰⁶

Já em *Do Cidadão* explicava, trazendo à luz a idéia do Estado-pessoa, que:

“Querendo dar uma definição do Estado, devemos dizer que este é uma única pessoa, cuja vontade em virtude dos pactos contraídos reciprocamente por muitos indivíduos, deve ser considerada como vontade de todos aqueles indivíduos; e, portanto, pode servir-se das forças e dos haveres individuais para a paz e para a defesa comum”.

Esta visão hobbesiana de Estado gerava, em relação à dimensão externa da soberania, a paridade entre os membros da sociedade internacional, o que equivaleria, para ele, “encontrarem-se entre si na condição de *bellum omnium* própria do estado de natureza”¹⁰⁷, por equivaler a liberdade existente entre os Estados “à mesma que teria cada homem, se não houvesse leis civis e nem mesmo o Estado”¹⁰⁸.

¹⁰⁶ “For by art is created that great leviathan called a common-wealth, or state, (in latine civitas) which is but an artificiall man; though of greater stature and strength than the naturall, for whose protection and defence it was intended; and in which, the *soveraignty* is an artificiall *soul*, as giving life and motion to the whole body; the *magistrates*, and other *officers* of judicature and execution, artificiall *joynts*; *reward* and *punishment* (by which fastned to the seate of the soveraignty, every joynt and member is moved to performe his duty) are the *nerves*, that do the same in the body naturall; the *wealth* and *riches* of all the particular members, are the *strength*; *salus populi* (the *peoples safety*) its *businesse*; *counsellors*, by whom all things needfull for it to know, are suggested unto it, are the *memory*; *equity* and *lawes*, an artificiall *reason* and *will*; *concord*, *health*; *sedition*, *sickness*; and *civill war*, *death*. lastly, the *pacts* and *covenants*, by which the parts of this body politique were at first made, set together, and united, resemble that *fiat*, or the *let us make man*, pronounced by god in the creation.”(Cf. The Online Library of Liberty, *Hobbes’ Leviathan Reprinted from the Edition of 1.651 with an Essay by the Late W.G. Pogson Smith (1.909)*, 2.004, disponível em www.dominiopublico.gov.br). Hobbes também estabelece no Capítulo XXI: “But as men, for the atteyning of peace, and conservation of themselves thereby, have made na Artificiall Man, which we call a Common-wealth; so also have they made Artificiall Chains, called *Civill Lawes*, which they themselves, by mutuall covenants, have fastned at one end, to the lips of that Man, or ssembly, to whom they have given the Soveraigne Power; and at the other end to their own Ears. These Bonds in their own nature but weak, may neverthesse be made to hold, by the danger, though not by the difficulty of breaking them.”

¹⁰⁷ Cf. FERRAJOLI, Luigi. *op. cit.*, p. 21.

¹⁰⁸ Segundo Hobbes, comparando a questão da *liberdade* do indivíduo (sujeita à necessária limitação das leis civis) e do *soberano*: “nevertheless we are not to understand, that by such liberty, the soveraign power of life, and death, is either abolished, or limited. for it has been already shown, that nothing the soveraign representative can doe to a subject, on what pretence so ever, can properly be called injustice, or injury; because every subject is author of every act the soveraign doth; so that he never wanted right to any thing, otherwise, than as he himself is the subject of god, and bound thereby to observe the laws of nature. and therefore it may, and doth often happen in common-wealths, that a subject may be put to death, by the command of the soveraign power; and yet neither doe the other wrong: as when *Jeptha* caused his daughter to be sacrificed: in which, and the like cases, he that so dieth, had liberty to doe the action, for which he is neverthesse, without injury put to death. and the same holdeth also in a soveraign prince, that

No campo das relações internacionais, a consolidação do Estado soberano e o estabelecimento do absolutismo reacenderam as lutas por afirmação hegemônica e infligiram ao continente europeu um longo período de guerras ininterruptas. Através de alianças variadas e da busca pela imposição de uma potência hegemônica – pretensão sempre ferozmente repelida pelas demais – a balança de poderes pendia ao sabor das batalhas. Esta realidade – aliada ao histórico de outros tantos séculos de batalhas longas e sangrentas –, marca profundamente o imaginário popular europeu e os ideais iluministas e humanitários, que começavam a ganhar maior consistência a partir do século XVII e XVIII, principalmente em relação à busca e à justificação da paz.

O pensamento político dos séculos XVII e XVIII fez nascer – mesmo nos períodos de absolutismo mais extremado – a contemplação da existência de certos direitos inerentes ao indivíduo – ligados de modo fundamental à sua segurança individual –, materializado através das declarações enunciativas de direitos e de normas de direito interno, afirmativas e protetoras de direitos fundamentais, bem como na emergência do constitucionalismo moderno¹⁰⁹.

O constitucionalismo nascente evoluiria, neste período, para uma teoria de Estado e das relações entre este e seus súditos, baseada – como apontam seus principais teóricos – na premissa da limitação da soberania absoluta, em função do reconhecimento de direitos naturais¹¹⁰. Para Kant cada indivíduo – incluídos aí os Estados – deveria submeter à limitação contratual a sua vontade, o que, no plano internacional, implicaria na

putteth to death an innocent subject. for though the action be against the law of nature, as being contrary to equitie, (as was the killing of *Uriah*, by *David*;) yet it was not an injurie to *uriah*; but to *god*. not to *Uriah*, because the right to doe what he pleased, was given him by *Uriah* himself: and yet to *god*, because *David* was *gods* subject; and prohibited all iniquitie by the law of nature. which distinction, *David* himself, when he repented the fact, evidently confirmed, saying, *to thee only have I sinned*. in the same manner, the people of *Athens*, when they banished the most potent of their common-wealth for ten years, thought they committed no injustice; and yet they never questioned what crime he had done; but what hurt he would doe: nay they commanded the banishment of they knew not whom; and every citizen bringing his oyster shell into the market place, written with the name of him he desired should be banished, without actuall accusing him, sometimes banished an *aristides*, for his reputation of justice; and sometimes a scurrilous jester, as *hyperbolus*, to make a jest of it. and yet a man cannot say, the sovereign people of *athens* wanted right to banish them; or an *athenian* the libertie to jest, or to be just. the liberty which writers praise, is the liberty of sovereigns; not of private men.” (*op. cit.*). De acordo com Ferrajoli, esta comunidade *selvagem* de estados soberanos “atinge seu auge na idade contemporânea e, em particular, nos cem anos que vão da metade do século XIX à metade do século XX”, e que também coincide com os cem anos de construção, na Europa do estado de direito e da democracia. (*op. cit.*, p. 27)

¹⁰⁹ Cf. MACFARLANE, S. Neil. KHONG, Yuen Foong, *op. cit.*, p. 40.

¹¹⁰ FERRAJOLI, Luigi, *op. cit.*, p. 281.

obrigatoriedade de existência de um pacto através do qual os povos se obrigassem respectivamente a não se intrometerem nos assuntos internos uns dos outros e que garantisse a vedação a ataques mútuos, ainda que admitisse, ele mesmo, o *ius ad bellum* dos Estados e reconhecesse as dificuldades de se estabelecer um *ius in bellum*¹¹¹. Para Locke, a existência do governo de um Estado, dentre outras razões, se justificava pela necessidade de se dar garantia aos direitos fundamentais de seus cidadãos (vida, propriedade e liberdade).

O afloramento interno do pensamento jusnaturalista de viés liberal – e sua transpiração para a sociedade internacional – opôs, de uma lado, o conceito *westphaliano* de soberania e sua descendência natural, o princípio da não-intervenção – sobretudo com base nos escritos de Emmerich Vattel e Christian von Wolf – e, de outro, as perspectivas do direito natural e seu corolário, os direitos fundamentais, que sugeriam a existência de um vínculo de solidariedade entre os seres humanos, e a existência de um núcleo comum de direitos, um valor supra-estatal que impunha à entidade soberana a sua proteção¹¹².

No esteio das idéias do “filão liberal”¹¹³ do contratualismo dos séculos XVII e XVIII, a oposição ao direito “natural” do Estado de fazer a guerra e o clamor por paz, sobretudo como corolário necessário da realização dos principais direitos naturais (liberdade, propriedade e vida), passaram a ganhar – ainda que de início lento – as ruas e o ideário político das sociedades européias.

De acordo com Simon Chesterman, Alberico Gentili teria sido o primeiro teórico a afirmar uma responsabilidade internacional da soberania, no sentido da existência de mecanismos para a sua contenção e para mantê-lo cômico de seu dever: a proteção dos direitos individuais de seus súditos e da vigília em relação à mesma obrigação entre seus pares¹¹⁴. É neste mesmo sentido que Grotius sustentava como justa a guerra levada a cabo em defesa dos oprimidos¹¹⁵.

¹¹¹ Por exemplo, para ele a guerra jamais poderia ser punitiva, ou uma *sanção*. KANT, Immanuel. **Doutrina do Direito**. São Paulo, 1.993, Ícone Editora, XLII, LIV e LVII.

¹¹² Cf. MACFARLANE, S. Neil. KHONG, Yuen Foong, *op. cit.*, p.41.

¹¹³ Para usar-se a feliz expressão de Celso D. Albuquerque Melo, *in* **Direitos Humanos e Conflitos Armados**, *op. cit.*, p. 27.

¹¹⁴ CHESTERMAN, Simon. **Just War or Just Peace?** Londres. Oxford University Press, 2.001, p. 14. Gentili faz estas afirmações em *De Jure Belli* (1.612).

¹¹⁵ Mesmo os mais ferrenhos defensores positivistas da soberania absolutista, ainda que superficialmente e mediante certas condições, chegam a reconhecer obrigação semelhante. Vide, por exemplo, VATTEL, Emmerich. **Direito das Gentes**. Brasília, Coleção Clássicos IPRI, Editora UnB, 2.004, §54, p. 42.

Primeiro a teorizar e sustentar a existência de um direito cosmopolita¹¹⁶ a regular as condutas humanas, e cuja existência conduziria, sob certas condições ideais, à paz, Immanuel Kant afirmava a incompetência das nações individualmente consideradas em preservar a liberdade dos cidadãos, mesmo quando subordinadas às normas jurídicas. Para ele, o reconhecimento da existência de um direito universal da humanidade e sua crença de que o fracasso em respeitar tais direitos na jurisdição de um Estado os comprometia em todas as sociedades – juntamente com o entendimento de que o homem é um *valor-fonte* em si, e sua dignidade é o *valor* de que se reveste tudo aquilo que não pode ser substituído por um equivalente –, constitui o primeiro pavimento por onde evoluiria o pensamento e a internacionalização dos direitos humanos, o que conduziu ao contemporâneo sistema de proteção internacional da pessoa humana.

Em relação à guerra, Kant escreveu que “a razão(...)condena absolutamente a guerra como procedimento de direito e torna, ao contrário, o estado de paz um dever imediato, que, porém, não pode ser instituído ou assegurado sem um contrato dos povos entre si (...)”¹¹⁷ e ainda sustentava que “o estado de paz entre os homens que vivem juntos não é um estado de natureza (*status naturalis*), o qual é antes um estado de guerra, isto é, um estado em que, embora não exista sempre uma explosão das hostilidades, há sempre todavia uma ameaça constante. Deve, pois, instaurar-se o estado de paz”¹¹⁸, através, dentre outras disposições, de um “contrato entre os povos”.

Norberto Bobbio, ao referir-se à proposta kantiana de paz perpétua, sintetiza-a estruturada em quatro pontos principais: o estágio proto-jurídico do convívio entre os Estados no plano internacional, o estado de guerra gerado por esta condição, a necessidade de sair deste estado de *injustiça* pela criação de uma federação de Estados, segundo a idéia de um contrato social originário, e o caráter associativo que deve pautar as relações

¹¹⁶ Vide LIMA, Manoel Pedro Ribas de. *Humanidade e Direito Cosmopolita*. In **Direitos Fundamentais e Democracia**, Vol. 4, 2.008. Versão eletrônica disponível em <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/150/109>, acessada em 17.08.2011. Também, vide KANT, Immanuel. **Idéia de uma História Universal de um Ponto de Vista Cosmopolita**. São Paulo, 2.003, Editora Martins Fontes, BOBBIO, Norberto. **Estado e Direito no Pensamento de Immanuel Kant**. Brasília, Editora UnB, 3.ª edição, 1.995, KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua e Outros Opúsculos**. Lisboa, Edições 70, 2.002.

¹¹⁷ KANT, Immanuel. *À Paz Perpétua*. Porto Alegre, editora L&PM, 2.008, p. 40-41, *apud* GERHARDT, Luíza Maria. *Resenha – A Paz Perpetua de Immanuel Kant*. **Revista Educação**. Porto Alegre, ano XXVIII, n. 1 (55), p. 143/154, Jan/abr 2.005.

¹¹⁸ KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua – Um projeto Filosófico**. Coleção Textos Clássicos da Filosofia. Covilhã, Universidade da Beira Interior, tradução de Artur Morão, 2.008, p. 10. Disponível em http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf, acessado em 17 de julho de 2.011.

internacionais nesta situação, é dizer, a *federação* de Estados kantiana não seria um *tertio suprapartes*, mas, sim, uma *societas aequalium*¹¹⁹.

1.1.4. A ASCENSÃO DO NACIONALISMO E AS MUDANÇAS DE PARADIGMA NO DIREITO DA GUERRA AO LONGO DO SÉCULO XIX

No esteio das revoluções liberais do final do século XVIII e da junção da afirmação da soberania popular e da nacionalidade, emergiram a figura do Estado-Nação e o nacionalismo. Com isto, a segurança do Estado passou a ser entendida como sinônimo da dos seus indivíduos, através da definição de que sua identidade pessoal passava a ser definida por sua pertinência nacional¹²⁰. Martin Wight¹²¹ esclarece que, neste contexto, como conseqüência do nacionalismo do século XIX, passou a ocorrer a *personificação* do poder estatal, é dizer, as sociedades passaram a se referir ao Estado como uma pessoa singular, dotada de vontade própria, com os indivíduos sendo componentes desta pessoa, de modo que as demandas do Estado e do indivíduo fossem vistas como uma coisa única¹²².

Ao longo do século XIX, o nacionalismo causou o recrudescimento das relações internacionais na Europa, gerando um estado de beligerância e tensão ainda mais fortes e latentes, gestando as condições para a eclosão da primeira guerra mundial.

Também proporcionou a emergência do realismo moderno, como ortodoxia da teoria das relações internacionais¹²³, cujos cânones elementares – como, por exemplo, *o único ator da política mundial é o Estado, a sociedade internacional é anárquica, neste ambiente anárquico e pluralista a única missão do Estado é sobreviver, os Estados devem acumular poder e manter o equilíbrio deste através do uso da força* – ainda ecoam no senso comum de muitos povos¹²⁴. Apesar disto, o século XIX marcou também o começo do processo de internacionalização das preocupações com o indivíduo, através do

¹¹⁹ Cf. BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no Pensamento de Immanuel Kant**. *op. cit.*, p. 159/160.

¹²⁰ Cf. MACFARLANE, S. Neil. KHONG, Yuen Foong, *op. cit.*, p.44.

¹²¹ **Power Politics**. Continuum Publishing, 2.002, p. 28, *apud* , MACFARLANE, S. Neil. KHONG, Yuen Foong, *op. cit.*, p. 44.

¹²² Cf. MACFARLANE, S. Neil. KHONG, Yuen Foong, *op. cit.*, p.44.

¹²³ *idem.*, p.46.

¹²⁴ *Idem.* Vide, também, KOLODZIEJ, Edward A. **Security and International Relations**. Cambridge, Cambridge University Press, 2.005, especialmente partes I e II, MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações**. Coleção Clássicos IPRI. Brasília, Editora UnB, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2.003, ALLISON, Graham. ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision – Explaining the Cuba Missiles Crisis**. Nova Iorque, Addison-Wesley-Longman Publishing, 2nd Edition.

movimento anti-escravista inglês¹²⁵, da proteção de minorias – ambos a partir do Congresso de Viena, de 1.815¹²⁶ – e do surgimento de um movimento pacifista na Europa.

Como ensina Alberto do Amaral Júnior, “após a derrota de Napoleão, os principais Estados presentes no Congresso de Viena¹²⁷, em 1.815, concordaram em que a sociedade internacional não mais deveria ser deixada ao sabor de mecanismos de ajustamento da balança de poder”¹²⁸, o que levou à implementação prática de um sistema de reuniões e consultas diplomáticas periódicas – gérmen do esforço para a criação da

¹²⁵ Em 1.807, a Grã-Bretanha banuiu o comércio de escravos em todo o seu império e, em 1.815, obteve a permissão do Congresso de Viena para condenar o comércio de escravos – após este proibir o tráfico de escravos, acima da Linha do Equador – e passou a liderar um movimento internacional, para acabar com o tráfico negreiro no Atlântico e na África (a escravidão em si, só viria a ser abolida pelos britânicos em 1.834). Neste contexto, passou a negociar uma série de tratados com outras potências, que lhe conferiram poder de busca e apreensão de navios negreiros e incentivaram a celebração, em 1.890, do Ato Geral contra a Escravidão. Em 1.845, o parlamento britânico aprovou o *Slave Trade Suspension Act*, que conferia às embarcações da marinha real a prerrogativa de apreender embarcações negreiras no Atlântico Sul, em função do tratado celebrado entre o Imperador do Brasil e o Rei da Inglaterra. As ações levadas a cabo em função desta lei geraram vários incidentes diplomáticos entre o Brasil e a Grã-Bretanha, principalmente com a pressão exercida por esta sobre o monarca brasileiro, para que cumprisse seu compromisso de acabar com a escravidão no Brasil. Uma das conseqüências destes incidentes e da pressão diplomática sobre o Brasil, foi a criação da Lei Eusébio de Queiróz, que daria origem ao dito popular: “lei para inglês ver”. Os esforços anti-escravistas britânicos conduziram, inclusive, à decisão do Congresso de Berlim (1.884-1.885) de obrigar, dentre outros, o rei belga, a respeitar os direitos de seus súditos no Congo, como condição para o reconhecimento de sua soberania sobre aquele território. De fato, o artigo 6, da Ata Final, da Conferência de Berlim, estabelecia que: “Todas as Potências que exercem direitos de soberania ou uma influência nos referidos territórios, comprometem-se a velar pela conservação das populações aborígenes e pela melhoria de suas condições morais e materiais de existência e em cooperar na supressão da escravatura e principalmente no tráfico dos negros”. Esta disposição é digna de nota porque – ainda que os colonos congolezes não disfrutassem do reconhecimento da igualdade de direitos em relação a seus correspondentes belgas, reconhecimento que só viria a acontecer sob o pálio das Nações Unidas, mais de meio século depois – representava o reconhecimento da limitação da discricionariedade do soberano na disposição de seus recursos humanos (Cf. FARER, Tom J. GAER, Felice. *The UN and Human Rights*, in ROBERTS, Adam. KINGSBURY, Benedict. *United Nations, Divided World: The UN’s in International Relations*, 1.993, p. 242, *apud* MACFARLANE, S. Neil. KHONG, Yuen Foong, *op. cit.*, p. 48). Sobre a construção colonial do Congo Belga, vide HOCHSCHILD, Adam. **King Leopold’s Ghost – A Story of Greed, Terror and Heroism in Colonial Africa**. New York, Houghton Mifflin Company, Mariner Books.

¹²⁶ A Ata Final do Congresso de Viena, de 1.815, reconheceu e incentivou a prática da proteção de minorias, principalmente em relação ao reconhecimento da igualdade de direitos civis e políticos para as populações de Berna e da Basileia, além da extensão de proteção às minorias nacionais e religiosas.

¹²⁷ Sobre o Congresso de Viena vide, NIPPOLD, Otfried. *Le Développement Historique du Droit International depuis le Congrès de Vienne*. **RCADI**, Volume 2, 1.924, pp. 1/124; BOURQUIN, M. *La Sainte Alliance: Um Essai d’Organisation Européenne*. **RCADI**, Volume 83, 1.953-II, pp. 377/464, KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. *op. cit.*, pp. 81/108.

¹²⁸ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo, 2.011, Editora Atlas, 2.^a edição, p. 34.

definição de *segurança coletiva*¹²⁹ e que passou à posteridade como sistema de *concertos europeus*¹³⁰ – que pode ser visto em três momentos distintos: de 1.815 a 1.848, período de paz e de estabilidade nas relações sociais européias, sobretudo entre as grandes potências, e de forte repressão a revoluções sociais e políticas¹³¹; de 1.848 a 1.871, época marcada pelo nacionalismo e por guerras de ajuste; e, de 1.871 a 1.900, novo período de paz, sendo que, desta vez, com as reuniões fortemente dominadas e influenciadas pela Alemanha e a personalidade de Bismarck. Ainda que a citação seja extensa, importante destacar o ensinamento de Adam Watson sobre as razões por detrás da criação e implementação deste sistema, bem como de sua denominação:

“Superficialmente, os aliados anti-hegemônicos reverteram ao padrão do século XVIII de cinco potências¹³² principais que se controlavam e

¹²⁹ Como ensina Antonio Cassese, “o novo sistema, chamado de Concerto da Europa, foi estabelecido por alguns tratados celebrados em 1.815 e suplementado por acordos subseqüentes. Ele se baseava em três elementos principais: (1) Uma *Declaração de princípios*, que obrigava a todos, exceto o Império Britânico, os Estados Papais e o Império Otomano. Ele estabelecia que os Estados deveriam adotar como padrões de comportamento, tanto em sua ordem interna quanto em suas relações internacionais, os preceitos da religião cristã; (2) Uma *Aliança Militar*. A *Santa Aliança* foi instituída pelo Tratado de Paris, em 25 de setembro de 1.815. Ela focava um sistema de segurança coletiva baseado no acordo entre as grandes potências, estabelecido para impedir ou repelir qualquer volta ao bonapartismo, fosse na França ou em qualquer outro lugar.(...); (3) Um *novo procedimento para a solução de questões políticas*, consistente em encontros de todas as soberanias envolvidas, onde se discutiriam seus ‘grandes interesses em comum’, se considerariam medidas conducentes à ‘tranqüilidade e prosperidade dos povos, e se tentaria manter a paz na Europa. Em resumo, um novo modelo diplomático foi criado: diplomacia multilateral, baseada em *conferências diplomáticas periódicas* (...)”. (Cf. CASSESE, Antonio. *op. cit.*, p. 29)

¹³⁰ Para Robert Jervis, o termo *concerto europeu* é geralmente aplicado ao pensamento político do final do século XIX, “muito embora a perseguição dos interesses [estatais] não tenha sido suficientemente transformada para justificar esta classificação”. Ele sustenta a existência de três períodos de ocorrência de *concertos europeus* na história moderna (1.815 a 1.854 – embora sua forma mais forte tenha durado apenas até 1.822 –, 1.919 a 1.920 e 1.945 a 1.946) e aponta que os dois do século XX, de tão breves, há quem diga que nunca existiram, sendo o melhor exemplo mesmo o ocorrido nos anos que se seguiram imediatamente a 1.815. “Essencialmente, o concerto era caracterizado por um nível incomum de cooperação e de consciência entre as principais potências européias”. (JERVIS, Robert. *From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation*. **World Politics**, vol. 38, n.º1 (outubro/1.985), p. 58/59). Também, KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. *op. cit.*, p. 81/108..

¹³¹ Vide, por exemplo, HOBBSAWM, Eric J. **A Era das Revoluções – 1.789 -1.848**. São Paulo, Editora Paz e Terra, 16.ª edição, pp. 159/208 e 409/424.

¹³² “Ocorreu, então, que Castlereagh e Wellington, que trabalhavam para a Grã-Bretanha, e o czar, trabalhando para pela Rússia, encontravam-se com objetivos semelhantes depois do colapso de seu inimigo comum, Napoleão. Convinha aos dois Estados restabelecer a Áustria e a Prússia como grandes potências independentes nominalmente iguais a eles próprios e também, mais surpreendente, dar a mesma posição a uma França Bourbon restaurada. Eles e Metternich reconheceram que o sistema ficaria instável se um elemento tão dinâmico como o francês se opusesse fundamentalmente ao acerto e que, portanto, uma França forte e satisfeita era essencial para uma Europa estável e equilibrada. O reino restaurado não deveria ser punido ou privado de territórios na Europa que houvessem sido franceses antes da Revolução, e ademais, embora ainda potencialmente perigoso, tal reino deveria ser bem-vindo como um parceiro igual pelos quatro aliados importantes”(WATSON, Adam. *op. cit.*, 334/335). A associação entre estas cinco potências foi formalizada em 1.818, pela Declaração de Aachen, quando da realização do primeiro *concerto* em Aix-la-Chapelle, “em que declaravam sua intenção de manter uma união íntima de consultas regulares para a preservação da paz com base no respeito para com os tratados, e concordaram em convidar outros Estados a suas reuniões em que assuntos de tais Estados fossem tratados” (idem). A atitude em relação à França

equilibravam umas às outras. (...). O Czar e Metternich, em especial, mas também os outros estadistas, consideravam que a paz e a ordem internacionais e a tranquilidade interna de seus Estados estavam ameaçados tanto por um desequilíbrio do poder, que permitiria que um Estado tentasse dominar como fizera a França Napoleônica, quanto também pelo que consideravam os efeitos deletérios dos princípios revolucionários. (...) A Europa não deveria ser dividida em esferas de influência separadas: as cinco potências concordaram em que era necessária uma maquinaria coletiva para manter e modificar o acordo. (...) Elas podiam ditar a lei juntas e, uma vez que se presumia que ajustes futuros viessem a ser necessários, elas também podiam emendar a lei. A harmonia entre elas orquestraria um *concerto da Europa*".¹³³

Ao longo do século XIX – e por boa parte do começo do século XX – as tentativas de se dar contornos e definição jurídicos à *guerra justa* no direito internacional foram deixadas de lado e sua importância minimizada¹³⁴. À medida que se cristalizava o nacionalismo, solidificava-se também, cada vez mais, a visão de guerra como direito exclusivo do Estado e como componente natural das relações na sociedade internacional, à qual restariam apenas as tentativas de buscar *civilizar* seu *modus operandi*, através do estabelecimento consensual de normas de *jus ad bellum* e *jus in bellum*¹³⁵.

Através de tratados e acordos internacionais, ou da difusão de disposições de ordenamento interno, de modo transnacional, buscava-se criar regras de proteção de determinados grupos sociais, limitar a violência dos combates e estabelecer procedimentos para o início, desenrolar e término dos conflitos¹³⁶.

derrotada provou ser acertada e produziu bons frutos, o que ressalta ainda mais a estupidez da atitude diametralmente oposta adotada em relação à Alemanha ao final da Primeira Guerra Mundial. Após o começo da recuperação e da reconstrução alemãs, no pós-segunda guerra mundial, as potências aliadas vencedoras trataram de reinserir a República Federal Alemã no contexto político europeu, através dos Acordos de Bruxelas, de 1.948, e os de Londres, de 1.954, onde se estabelece, dentre outras disposições, sua integração à Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN. Sobre este tema, vide FENWICK, C. G. *Collective Security and the London Agreements*. **The American Journal of International Law**, Vol. 49, n.1 (Jan. 55), pp. 54-57.

¹³³ Cf. WATSON, Adam. *op. cit.*, p. 335/336.

¹³⁴ Cf. DINSTEIN, Yoran. *op. cit.*, p. 67. Também, ELBE, Joachim von. *op. cit.*, p. 684

¹³⁵ Ainda que a discussão e a elaboração jurídicas do conceito de *guerra justa* tenham continuado aqui e ali em certos pontos da doutrina, como, por exemplo, dentre outros, em Hans Kelsen, para quem uma guerra seria justa apenas quando constituísse uma sanção contra a violação de alguma norma de direito internacional, constituindo-se a guerra como um ato legal apenas como reação a um ato ilegal, ou um delito, e praticada exclusivamente contra o Estado infrator. (Cf. KELSEN, Hans. **Princípios del Derecho Internacional**. Buenos Aires, Libreria El Ateneo, 1.965, p. 33/34 e **Teorias Geral do Direito e do Estado**. São Paulo, Editora Martins Fontes, 2.000, 3.^a edição, segunda tiragem, p. 472/481).

¹³⁶ Como ensina Antonio Cassese, neste período também, iniciavam-se tentativas tímidas de se criarem normas de resistência à ingerência e à violência das grandes potências também por parte de Estados

Uma das vertentes da sistematização do direito da guerra voltava-se para o estabelecimento de normas para a proteção de combatentes feridos e dos civis expostos a situações de conflito armado. Exemplos importantes desta vertente do *direito da guerra* são: A Declaração de Paris, de 16 de Abril de 1.856, que estabelecia normas fundamentais para a condução de conflitos marítimos, tais como: a abolição da pirataria, a neutralidade das embarcações comerciais, salvo se transportarem contrabando bélico e a instituição das normas de bloqueio naval¹³⁷; a Declaração de São Petesburgo, de 11 de dezembro de 1.868, que proibia o uso de projéteis de fragmentação; e as *Instruções para o Comando das Tropas no Campo de Batalha*, de fevereiro de 1.863, que foi um documento expedido pelo presidente Abraham Lincoln, dos Estados Unidos da América, para orientar os procedimentos dos exércitos da União, durante a Guerra de Secessão em seu país¹³⁸. As disposições deste documento influenciaram profundamente o texto da Declaração de Bruxelas¹³⁹, de 1.874, e de algumas das convenções da Haia de 1.899 e de 1.907¹⁴⁰.

Deste processo, entretanto, o marco mais destacado foi a celebração da Convenção de Genebra sobre a Melhoria das Condições de Soldados Feridos no Campo de Batalha, de 1.864, considerada o nascedouro do que se definiria futuramente como *direito humanitário*¹⁴¹.

Como se pode concluir do que foi narrado anteriormente, a Convenção de Genebra não inovou ao lançar normas de proteção de indivíduos expostos a situações de batalha¹⁴². Seu mérito não está em sua matéria em si, mas, sim, em ter sido o marco inicial

europereferidos, como, por exemplo, a implementação das doutrinas Calvo e Drago. (Cf. CASSESE, Antonio. *op. cit.*, p. 32/33).

¹³⁷ Cf. PODESTÀ COSTA. L. A. **Manual de Derecho Internacional Público**. Buenos Aires, Libreria Editorial El Ateneo, 1.943, p. 327

¹³⁸ Também conhecido como *Código Lieber* – por ter sido organizado e escrito, na verdade, por Francis Lieber. Suas disposições foram adotadas como modelo para códigos de conduta militar em países como Holanda, França, Sérvia, Espanha, Portugal e Itália.

¹³⁹ Que dispunha sobre a distinção entre combatentes e não combatentes.

¹⁴⁰ Cf. LUNA, Miguel A. Marin. *op. cit.*, p. 662.

¹⁴¹ Como ensina Celso D. de Albuquerque Melo: “A denominação de ‘humanitário’ foi dada por Jean Pictet [*La Croix Rouge et les Conventions de Genève*, in **RCADI**, Volume 76, 1.950, pp.1/120] que afirma ter recebido crítica de estar unindo ‘duas noções de natureza diferente, uma de ordem jurídica, a outra de ordem moral’. Afirma ainda que a denominação de D[ireito][internacional] Humanitário foi adotada pela ‘maioria da doutrina’ e que atualmente é ‘quase oficial’, apesar de reconhecer que a ONU prefere usar a de ‘direito dos conflitos armados’. A expressão D[ireito][internacional] Humanitário figura no título da Conferência de Genebra de 1.974-1.977”. (MELO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. *op. cit.*, p. 143.).

¹⁴² Além dos costumes que sobreviveram ao longo dos séculos, desde a Antiguidade Clássica (como os *Costumes Helênicos*), e das normas medievais – tanto do Direito Canônico quanto do Consuetudinário –, relativas à proteção de mulheres, crianças, sacerdotes e de tentativa de proibição de certos tipos de armamentos, certas disposições convencionais, já nos séculos XVII e XVIII, como um tratado entre os Estados Unidos da América e a Prússia, de 1.785 – onde se estabelecia, dentre outras coisas que, em caso de guerra entre as duas partes, as mulheres e crianças deveriam ser protegidas, bem como os prisioneiros

da imposição internacional de limites à liberdade e à autonomia da vontade soberana dos Estados¹⁴³, sobretudo dentro de um contexto sócio-político que começava a repercutir internacionalmente não apenas os avanços jurídicos internos, em relação ao reconhecimento, afirmação, proteção e garantia dos direitos fundamentais, mas, também, a avidez das sociedades europeias por paz, em suas diversas dimensões¹⁴⁴.

Como ressalta Alessandro Migliazza, “o período que vai de 1.860 até o final do segundo conflito mundial é caracterizado pelas tentativas de regulamentação do direito da guerra, na limitação do recurso à força e na melhoria do sofrimento das pessoas envolvidas na guerra”¹⁴⁵ e é neste contexto que se revela a importância do surgimento do direito internacional humanitário: como tentativa de limitação da violência e da vontade estatal, e como início da sistematização internacional da proteção do indivíduo¹⁴⁶.

A partir, principalmente, do terço final do século XIX, o crescimento, inovação e desenvolvimento vertiginosos da tecnologia bélica – resultantes dos avanços

tratados de modo *humano* (Cf. LUNA, Miguel A. Marin. *op. cit.*, p. 660) – buscavam conferir proteção ou tratamento humanitário à população civil, a prisioneiros de guerra, e, de certo modo, tentar controlar o recurso à força e à violência. Conforme explicam MACFARLANE e KHONG (*op. cit.*, p.50), “Após a Revolução Francesa, os serviços médicos militares decaíram. Enquanto no século dezoito houve uma escassez de pessoal militar, de custo dispendioso para se repor, o advento do serviço militar obrigatório eliminou este problema. Os Estados puderam contar com o fluxo contínuo de novos recrutas, reduzindo conseqüentemente seus custos médicos militares. Com a diminuição dos gastos médicos, o número de vítimas aumentou. Os resultados foram expostos graficamente a Henri Dunant, um banqueiro suíço que testemunhara a batalha de Solferino, em 1.859. Ele organizou um movimento para convencer as maiores potências da Europa a garantir proteção aos feridos e pessoal médico nos campos de batalha. Em 1.864, seus esforços culminaram com a celebração da Convenção de Genebra (...) A Convenção codificou princípios que emergiram do direito consuetudinário ao longo do século dezoito, mas que tinha sido deixados de lado na primeira metade do século dezenove (...)”.

¹⁴³ Cf. PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo, Editora Saraiva, 2.006, 7.^a ed., p. 110.

¹⁴⁴ Mudanças no pensamento econômico e em políticas sociais em boa parte da Europa, ao longo principalmente da segunda metade do século XIX, revelavam as nascentes preocupações com questões relacionadas ao que, atualmente, definimos como *dimensão econômica da segurança humana*. Ao longo dos séculos XVII e XVIII, consolidou-se a idéia de que o Estado era responsável pela proteção de seus súditos no âmbito interno, através da manutenção da ordem, e, no externo, pela defesa contra ataques à sua integridade territorial e soberana, ou seja, na *dimensão física da segurança humana*. A memória da Revolução Francesa avivava, na mente dos soberanos e dos povos, as conseqüências desastrosas da negligência em relação à *dimensão econômica da segurança humana*. Ao final do século XIX, “a massa de desempregados e subempregados urbanos fornecia matéria prima valiosa para aqueles que desejavam desafiar a monarquia e seus sucessores”. (cf. MACFARLANE, S. Neil. KHONG, Yuen Foong, *op. cit.*, p. 50/51)

¹⁴⁵ MIGLIAZZA, Alessandro. *L'Évolution de la Réglementation de la Guerre a la Lumière de la Sauvegarde des Droits de L'Homme*. **RCADI**, Volume 137, 1.972, p. 149.

¹⁴⁶ Em 06 de julho de 1.906, a Convenção de Genebra original foi substituída por um novo acordo, mais completo e revisto, batizado de *Convenção de Genebra para a Melhoria de Feridos e Doentes dos Exércitos no Campo de Batalha*. Para uma análise de maior profundidade sobre o direito internacional humanitário e suas normas, vide: COURSIER, Henri. *L'Évolution Du Droit International Humanitaire*. **RCADI**, Volume 99, 1.960, pp. 357/466, DRAPER, Geral Irving A. D. *The Implementation and Enforcement of the Geneva Conventions of 1.949 and of the Two Protocols of 1.978*. **RCADI**, Volume 164, 1.979, pp. 1/54, THÜRER, Daniel. *International Humanitarian Law: Theory, Practice, Context*. **RCADI**, Volume 338, 2.008, pp. 9/370.

proporcionados pela Revolução Industrial –, passaram a proporcionar níveis de destruição cada vez mais elevados e a causar reações cada vez mais fortes na nascente sociedade civil européia, fazendo com que a busca da paz ganhasse a agenda política européia e gerasse as primeiras disposições de um verdadeiro *direito da paz*, em contraposição ao consolidado *direito da guerra*¹⁴⁷. Como se verá adiante, o processo iniciado a partir da gênese do direito internacional humanitário marcará profundamente as relações internacionais, gerando, inclusive, a mudança do paradigma da soberania irrestrita do Estado e da legalidade da guerra.

1.2.DA GÊNESE DO DIREITO HUMANITÁRIO À SOCIEDADE DAS NAÇÕES

Após as guerras napoleônicas, a idéia de junção política de esforços para a construção e a manutenção de uma paz mundial duradoura – muito embora de começo tímido e titubeante, e que necessitou, inclusive, de um período de novos confrontos entre as potências européias associadas –, começou a se consolidar e ganhar força.

Apesar das disposições pertinentes da Ata Final e dos demais documentos aprovados durante o Congresso de Viena, da fundação da *Sociedade da Paz*¹⁴⁸, em Londres, em 1.816, e da criação da primeira *Sociedade da Paz* de abrangência continental, em 1.830, em Genebra¹⁴⁹, um movimento pacifista de cunho genuinamente internacional somente apareceria em 1.848 – após o que ficaria praticamente inerte até 1.873¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Mesmo que sua consolidação efetiva dependesse ainda de duas dolorosas expiações no século XX para se estabelecer.

¹⁴⁸ A *Sociedade da Paz* ou *Sociedade para a Promoção de uma Paz Permanente e Universal*, foi criada em Londres, em 1.816, e buscava incentivar o desarmamento sumultâneo e gradual de todos os Estados, bem como a implementação da arbitragem como forma de solução de controvérsias. Suas atividades foram encerradas antes da Segunda Guerra Mundial. Uma *Sociedade da Paz* também foi criada em Genebra, em 1.830, com propósitos idênticos aos de sua semelhante londrina. Os Estados Unidos da América também viram esforços individuais de estabelecimento de instituições vocacionadas à paz, como a American Peace Society, criada em 1.828.

¹⁴⁹ Apesar da criação de uma Sociedade da Paz de âmbito continental, e da realização, em Londres, em 1.843, do primeiro Congresso Internacional da Paz – ao qual compareceram 294 delegados britânicos, 37 estadunidenses e apenas seis de outros países –, somente em 1.848 se realizaria, em Bruxelas, um congresso verdadeiramente internacional (em termos de representatividade geográfica) para tratar de temas relacionados diretamente ao nascente movimento pacifista: arbitragem e desarmamento.

¹⁵⁰ Cf. WHEBERG, Hans. *La Contribution des Conférences de la Paix de La Haye au Progrès du Droit International*. **RCADI**, Volume 37, 1.931, p.536/537. De 1.848 a 1.873, pouco ou quase nada foi feito em relação à construção de meios de efetivação da paz. Deste período, WHEBERG destaca a criação da *Liga Internacional pela Paz e pela Liberdade*, fundada em 1.867 por Charles Lamounier, Victor Hugo e Giuseppe Garibaldi.

Após a guerra Franco-Alemã (1.870-1.871), intensificaram-se os esforços e as discussões em torno das formas e vias de se efetivar a construção de uma paz sólida e duradoura, não apenas na Europa, mas para toda a sociedade humana.

A partir de 1.888, os avanços alcançados em relação ao desenvolvimento e à institucionalização de regras multilaterais¹⁵¹ de arbitragem, como forma de solução pacífica de litígios entre Estados, impulsionaram as iniciativas e as discussões tendentes a se estabelecerem compromissos jurídicos para a paz, como a adoção de vias pacíficas de solução de controvérsias e a redução de armamentos e gastos militares, cujos frutos mais notáveis foram as Conferências Internacionais da Paz, ocorridas na cidade holandesa da Haia, em 1.899 e 1.907.

Convocada pelo czar russo, em 11 de janeiro de 1.899¹⁵², a primeira Conferência Internacional da Paz, ocorrida de 18 de maio a 29 de julho daquele ano, foi encerrada com a aprovação de quatro convenções (Solução Pacífica de Disputas Internacionais, Leis e Costumes da Guerra em Terra, Adaptação da Guerra Marítima às Disposições da Convenção de Genebra de 1.864 e Proibição de Lançamento de Projéteis e Bombas de Balões, todas aprovadas em 29 de julho de 1.899) e três declarações (Sobre o Lançamento de Projéteis e Bombas de Balões, Sobre a Utilização de Projéteis que Conttenham Gases Asfixiantes ou Deletérios e Sobre Munições de Fragmentação ou Explosão no Corpo Humano, todas também de 29 de julho de 1.899). Na Ata Final da conferência, além de outras disposições, os Estados signatários adotaram, por unanimidade, sob a forma de Resolução, o compromisso de restringir ataques militares, o

¹⁵¹ Que tiveram como ponto de partida a celebração, naquele ano, de uma convenção arbitral entre a França e a Inglaterra e, em 1.889, a criação da União Interparlamentar para a Arbitragem Internacional.

¹⁵² A idéia, entretanto, não foi original. Em 04 de novembro de 1.863, Napoleão III já manifestava, em carta enviada aos demais monarcas europeus, seu desejo de convocar uma conferência para buscar meios de realizar a paz na Europa, que deveria tratar, dentre outros pontos, de limitação de armamentos, acordos territoriais e revisão de tratados. A esta carta, a Grã-Bretanha respondeu negativamente, e Rússia e Áustria evasivamente. O tema só voltaria à baila com a iniciativa russa de propor a realização de uma conferência de iguais propósitos. Através de comunicação diplomática, que passou à posteridade com o singelo nome de *circular*, o conde Mouravieff, Ministro das Relações Exteriores do czar Nicolau Romanov, em 11 de janeiro de 1.899, propôs a realização de uma conferência diplomática para a discussão de temas relacionados ao desarmamento e à consolidação de condições duradouras de paz, que, em linhas gerais, consistiam em: não ampliação, por determinado período estabelecido, dos efetivos militares e navais e, ao mesmo tempo, não ampliação dos orçamentos correspondentes, bem como o início de estudos tendentes à redução destes efetivos no futuro; a proibição de utilização em forças terrestres e navais de novos armamentos ou novos explosivos, ou quaisquer outros mais potentes do que já utilizados à época, proibição de lançamento de qualquer tipo de bombas ou projéteis de balões ou veículos semelhantes; a proibição de utilização no armamento naval de torpedos submarinos, ou mecanismos semelhantes de destruição; a extensão, à guerra naval, das disposições da Convenção de Genebra de 1.864; reconhecer a neutralidade de embarcações destinada ao resgate de vítimas de confrontos marítimos, mesmo durante os confrontos; a revisão da Declaração relativa às Leis e Costumes da Guerra, elaborada em 1.874 pela Conferência de Bruxelas e que nunca entrou em vigor; a aceitação, a princípio, de bons ofícios, mediação ou arbitragem como formas de prevenção de conflitos armados.

grande fardo da humanidade à época, no sentido de melhorar o bem-estar moral e material do Homem.

Na Convenção de Haia sobre a Solução Pacífica de Disputas (conhecida como Haia I), com o objetivo de reduzir, o máximo possível, o recurso ao uso da força nas relações entre os Estados, os seus signatários concordaram com a adoção de vias para a solução pacífica de suas controvérsias, através do uso de bons ofícios, mediação, comissões de inquérito ou arbitragem. Para este último fim, inclusive, a Convenção criou a Corte Permanente de Arbitragem, existente até a presente data e sediada naquela cidade holandesa.

Hans Wehberg afirmou que “se, depois do fim da [primeira] guerra, o progresso da Sociedade das Nações deu a medida do nível alcançado pelas organizações internacionais, o mesmo se pode dizer do trabalho das Conferências de Paz da Haia, que representam, sob todos os prismas, o ponto culminante da evolução do direito internacional antes da guerra”¹⁵³.

De fato, a segunda Conferência Internacional da Paz, reunida de 15 de junho a 18 de outubro de 1907, além de aprofundar os temas já tratados e acordados em sua primeira edição – e ter contado com um número maior, e mundialmente mais abrangente, de representantes do que a primeira¹⁵⁴ –, abordou novos pontos e proporcionou a celebração de treze convenções: Solução Pacífica de Controvérsias, Limitação do Uso da Força para a Recuperação de Débitos de Natureza Contratual¹⁵⁵, Abertura de Hostilidades,

¹⁵³ WHEBER, Hans. *op. cit.*, p. 533.

¹⁵⁴ O Brasil participou da Segunda Conferência de Paz da Haia, em 1907, tendo como representante mais destacado Rui Barbosa. Naquela conferência, Rui Barbosa, “que de início era ouvido sem atenção, e até com má vontade, acabou aplaudido e aclamado como figura exponencial da Conferência”, destacou-se como defensor dos direitos das pequenas potências, incentivador e articulador da criação da Corte Permanente de Arbitragem. Em função de sua atuação brilhante na Conferência de Paz, de 1907, ao regressar ao Brasil, Rui ganhou o epíteto de *Águia de Haia*. O reconhecimento de seu talento e de sua atuação não foram obtidos somente em seu país, o busto em bronze de Rui Barbosa consta da galeria de pacifistas notórios, em um dos corredores do Palácio da Paz, sede da Corte Internacional de Justiça, em Haia, ao lado dos bustos de Gandhi e Nehru. Sobre a participação de Rui Barbosa na Conferência de Haia, de 1907, vide CUNHA, Pedro Penner da. **A Diplomacia da Paz – Rui Barbosa em Haia**, Ministério de Educação e Cultura, Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, 1977, disponível em http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/sobre_rui_barbosa/FCRB_PedroPennerCunha_ADiplomacia_da_Paz.pdf, acessado em 20 de novembro de 2011.

¹⁵⁵ O uso da força para a cobrança de dívidas era prática comum no direito internacional de então. Após o bloqueio e bombardeio de portos venezuelanos por parte de navios de guerra de potências européias, em função do não pagamento de dívidas públicas da Venezuela para com Alemanha, Inglaterra e Itália, o chanceler argentino Luis Maria Drago enviou nota de protesto ao governo estadunidense, por não concordar com o uso da força como coerção para o pagamento de dívidas e acusava o governo dos Estados Unidos da

Leis e Costumes da Guerra em Terra, Direitos e Deveres de Estados Neutros e Pessoas em caso de Guerra em Terra, Status de Navios Mercantes Inimigos quando do Início de Hostilidades, Conversão de Navios Mercantes em Navios de Guerra, Lançamentos de Minas Submarinas Automáticas de Contato, Bombardeio por Forças Navais em Tempos de Guerra, Adaptação da Guerra Naval aos Princípios da Convenção de Genebra, Restrições em Relação ao Exercício do Direito à Captura em Guerra Naval e Direitos e Deveres de Estados Neutros na Guerra Naval, todas datadas de 18 de outubro de 1.907.

Todas as convenções continham uma cláusula especial, denominada de *cláusula de solidariedade*, que lhes restringia a aplicação apenas a conflitos onde todos os Estados combatentes fossem seus signatários¹⁵⁶. Como apontado por Hans Wehberg, até este período, antes da eclosão do primeiro conflito mundial, o direito da guerra era praticamente ilimitado, sobretudo em função das tímidas disposições das convenções da Haia e de Genebra no sentido contrário¹⁵⁷.

Apesar de todos os esforços diplomáticos na tentativa de se frear a beligerância e de se criar um sistema de *segurança coletiva*, a guerra seguia sendo vista como um direito *natural* do Estado e permanecia como uma alternativa legal diante do direito internacional – o que ainda perduraria até, pelo menos, o final da década de 1.920. Em 14 de julho de 1.914, uma seqüência catastrófica de acontecimentos e posições diplomáticas, levou à eclosão da Primeira Guerra Mundial¹⁵⁸.

1.3.DA SOCIEDADE DAS NAÇÕES À ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Ao final da primeira Guerra Mundial, a expressão *segurança coletiva* representava, além da materialização do anseio por paz, a esperança depositada nos esforços para que a sociedade internacional lograsse atingir um patamar de organização e de efetividade que permitisse o estabelecimento de normas jurídicas eficazes, voltadas ao

América de permitir interferência estrangeira no continente americano através do uso da força, violando assim a doutrina Monroe. A tese foi apresentada posteriormente na 2.^a Conferência da Paz da Haia, em 1.907, só que por Horace Porter, vindo a ser aprovada e transformada em Convenção, conhecida como a Convenção Porter. (Cf. ACCIOLY, Hildebrando. SILVA, G. E. do Nascimento e. CASELLA, Paulo Borba. *op. cit.*, p. 329)

¹⁵⁶ Durante a Primeira Guerra Mundial, a Alemanha sustentou que a entrada da Libéria no confronto teria feito cessar a vigência das disposições convencionais, tese reutilizada na guerra mundial seguinte, após a entrada da Itália. (Cf. Pellet et ali. *op. cit.*, p. 845)

¹⁵⁷ WEHBERG, Hans. *L'Interdiction du Recours a la Force. Le Principe et Les Problèmes qui se Posent*, **RCADI**, Volume 78, 1.951, p. 29.

¹⁵⁸ Por todos, vide KISSINGER, Henry. *op. cit.*, capítulos 6 a 8.

afastamento da guerra e à promoção irrestrita da paz entre os Estados, em um ambiente que, até então, mostrava-se completamente avesso a qualquer restrição nesta seara¹⁵⁹. A idéia central, jacente a este conceito, consiste na dissuasão do desejo de agressão ou de transgressão de normas internacionais, por parte um determinado Estado, em função da criação de uma força militar coletiva, a partir de um vínculo jurídico convencional comum.

Como menciona James Oliver Murdock, *segurança coletiva* é um processo através do qual a sociedade internacional age para fazer valer o direito, cuja “idéia central é persuadir o ofensor a observar suas obrigações internacionais”¹⁶⁰. O sistema de segurança coletiva, definido como “um sistema, regional ou global, no qual cada Estado aceita que a segurança de um seja uma preocupação de todos, e concorda em participar em respostas coletivas a ameaças e rupturas à paz”¹⁶¹, teve sua primeira tentativa de implementação institucional com a criação da Sociedade das Nações¹⁶², em 1.919.

Os antecedentes da Sociedade das Nações derivam do sistema de concertos europeus e das iniciativas empreendidas na transição do século XIX para o século XX, no sentido de se adotarem medidas jurídicas para a proscrição da guerra e a promoção de soluções pacíficas de conflitos, bem como de manifestações e proposições políticas da época – como a do presidente americano Woodrow Wilson¹⁶³ – além de se ancorarem em antigas proposições teóricas vocacionadas à perpetuação da manutenção da paz, tais como o projeto kantiano de paz perpétua¹⁶⁴, as idéias do abade Saint-Pierre e Jeremy Bentham, dentre outros¹⁶⁵.

¹⁵⁹ Cf. FENWICK, C. G. *Collective Security and the London Agreements*. In **The American Journal of International Law**, Vol. 49, n.º 1, Jan/ 1.955, p. 54.

¹⁶⁰ MURDOCK, James Oliver. *Collective Security Distinguished from Intervention*. **The American Journal of International Law**, vol. 56, n.º 2, (Abr. 1.962), p. 500.

¹⁶¹ Cf. Lowe and Others, p. 13 *apud* DE WET, Érika. WOOD, Michael. **Collective Security**. Disponível em http://www.mpepil.com/sample_article?id=epil/entries/law-9780199231690-e270&recno=2&, acessado em 15 de maio de 2.011.

¹⁶² Apesar do uso indiscriminado das expressões Liga das Nações e Sociedade das Nações, neste trabalho optamos por adotar a denominação Sociedade das Nações, por ser esta a que consta do Decreto 13.990, de 12 de janeiro de 1.920, que promulgou o Tratado de Versalhes e, conseqüentemente, o Pacto da Sociedade das Nações, no ordenamento brasileiro. O Brasil retirou-se da Sociedade das Nações em 12 de junho de 1.926.

¹⁶³ Os chamados “14 pontos de Wilson” compunham a proposta de uma plataforma para a paz apresentada pelo presidente Woodrow Wilson, em 08 de janeiro de 1.918, ao Congresso dos EUA. A proposta previa, dentre outras disposições, a criação de uma Sociedade das Nações, de inspiração nitidamente kantiana, a ser vocacionada como “órgão internacional que evitaria novos conflitos, atuando como árbitro nas contendas entre os países”.

¹⁶⁴ Cf. DE WET, Érika. **Collective Security**. *op.cit.*

¹⁶⁵ Sobre os antecedentes da Sociedade das Nações, vide DUPUIS, Charles. *Les Antécédents de la Société des Nations*. **RCADI**, Volume 60, 1.937, pp. 1/110. Também, de modo um pouco mais genérico – versando especificamente sobre a paz como um todo – LAUTERPACHT, H. *Règles Générales du Droit de la Paix*. **RCADI**, Volume 62, 1.937, pp. 95/422; ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. **Atuação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas nas Crises Humanitárias da Década de 1990**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2.007, p. 09; para uma abordagem crítica,

Como condição para a manutenção da paz, o Pacto da Sociedade das Nações, estabelecia o desarmamento dos Estados – até o ponto mínimo necessário para a defesa de suas respectivas soberanias e integridades territoriais¹⁶⁶ –, o estabelecimento de um sistema de segurança coletiva¹⁶⁷, o compromisso de solução pacífica de controvérsias entre os Estados¹⁶⁸ e a melhoria do bem-estar global. Apesar de revelarem uma nítida tentativa de seu controle, as disposições do Pacto da Sociedade das Nações não proibiam o uso unilateral da força¹⁶⁹ ou a guerra, nem estabeleciam um órgão com poderes centralizados de decisão e de imposição de sanções, relacionadas à temática da paz e da segurança internacionais.

De qualquer modo, a criação da Sociedade das Nações foi mais um passo para a consolidação da idéia da necessidade da relativização da soberania estatal e do

sobre a criação da organização, DEL VECCHIO, Giorgio. *La Société des Nations au Point de Vue de la Philosophie du Droit International*. **RCADI**, Volume 38, 1.931, pp. 541/650. Foi Rousseau quem fez conhecer mais profundamente os escritos do abade de Sain-Pierre, ao publicar em 1.761 o Extrato e Julgamento do Projeto de Paz Perpétua do Abade Saint-Pierre, tendo também publicado, em 1.756, um ensaio intitulado *Jugement sur la Paix Perpetuelle*. Sobre estes escritos, bem como sobre as posições roussonianas a respeito da guerra e das relações internacionais, ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Rousseau e as Relações Internacionais**. São Paulo, Editora UnB, Coleção Clássicos IPRI, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 2.003.

¹⁶⁶ “Art. 8. Os Membros da Sociedade reconhecem que a manutenção da paz exige a redução dos armamentos nacionais ao mínimo compatível com a segurança nacional e com a execução das obrigações internacionais impostas por uma acção comum”.

¹⁶⁷ “Art. 11. Fica expressamente declarado que toda guerra ou ameaça de guerra, quer afecte directamente ou não um dos Membros da Sociedade, interessará à Sociedade inteira e esta deverá tomar as medidas apropriadas para salvaguardar eficazmente a paz das Nações. Em semelhante caso, o Secretário Geral convocará imediatamente o Conselho a pedido de qualquer Membro da Sociedade”, e “Art. 16. Se um Membro da Sociedade recorrer à guerra, contrariamente aos compromissos tomados nos artigos 12, 13 ou 15, será ‘ipso facto’ considerado como tendo cometido um ato de beligerância contra todos os outros Membros da Sociedade. Estes comprometer-se-ão a romper imediatamente com ele todas as relações comerciais ou financeiras, a interdizer todas as relações entre seus nacionais e os do Estado que rompeu o Pacto, e a fazer cessar todas as comunicações financeiras, comerciais ou pessoais entre os nacionais desse Estado e os de qualquer outro Estado, Membro ou não da Sociedade. (...)”.

¹⁶⁸ Artigos 12, 13 e 15

¹⁶⁹ “Art. 10. Os Membros da Sociedade comprometem-se a respeitar e manter contra toda agressão externa a integridade territorial e a independência política presente de todos os Membros da Sociedade. Em caso de agressão, ameaça ou perigo de agressão, o Conselho resolverá os meios de assegurar a execução desta obrigação”, e “Art. 12. Todos os Membros da Sociedade convêm que, se entre eles houver um litígio que possa trazer rompimento, o submeterão ao processo de arbitragem ou ao exame do Conselho. Convêm mais que, em nenhum caso, deverão recorrer à guerra antes de expirar o prazo de três meses depois da sentença dos árbitros ou do parecer do Conselho. Em todos os casos previstos neste artigo a sentença dos árbitros deverá ser dada num prazo razoável e o parecer do Conselho deverá ser lido nos seis meses, a contar da data em que tiver tomado conhecimento da divergência”.

fortalecimento da cooperação internacional – baseada, sobretudo, no respeito ao direito internacional – como fatores condicionantes da paz e da segurança internacionais. Muito embora, até então, ainda não se tivesse abordado explicitamente o ponto central da questão: a necessidade de se retirar a legalidade jurídica da guerra¹⁷⁰.

Esta situação específica começaria a mudar em 1.928, com a celebração do Pacto Briand-Kellogg, que, diante do crescente movimento pacifista, buscou tornar a guerra um ato ilegal¹⁷¹ como instrumento de política internacional, através da sua renúncia expressa¹⁷². Note-se que os signatários do Pacto não tornavam expressamente a guerra *ilegal*, mas apenas *renunciavam* à sua adoção, como forma de solução de controvérsias e como instrumento de política nacional¹⁷³. Assim, é de se concluir que, apesar de todos os seus méritos e importância¹⁷⁴, sua influência deu-se muito mais em nível consuetudinário, de *opinio iuris*, do que como norma cogente. Até porque, ainda que se considere direito internacional objetivo, o Pacto não estabelecia mecanismos – nem a Sociedade das Nações possuía poderes – para a imposição de tal vedação.

¹⁷⁰ Em 02 de outubro de 1.924, a Sociedade das Nações adotou o Protocolo de Genebra para a Solução Pacífica de Controvérsias, que buscava estabelecer regras para a adoção compulsória da arbitragem para a solução dos litígios entre os Estados, o desarmamento e estabelecer uma segurança internacional efetiva. Após sua aprovação pela Assembléia Geral da Sociedade das Nações, a Grã-Bretanha decidiu não ratificá-lo (através da Resolução de Gabinete do Primeiro-Ministro, de 02 de março de 1.925) e, assim, seu texto não pôde entrar em vigor. Em 16 de outubro de 1.925, foram celebrados em Locarno, Suíça, uma série de sete tratados (formalmente assinados em Londres, em 01 de dezembro de 1.925) entre as potências aliadas da primeira guerra mundial e os novos Estados da Europa Central e Oriental, para a garantia da estabilidade dos acordos territoriais do pós-guerra e o restabelecimento das relações diplomáticas com a Alemanha. O mais importante dos tratados de Locarno foi o celebrado entre França, Alemanha, Bélgica, Grã-Bretanha e Itália, onde os três primeiros se comprometiam a não atacar uns aos outros e os dois últimos funcionavam como garantidores.

¹⁷¹ Já em 18 de fevereiro de 1.928, a VI Conferência Panamericana, reunida em Havana, aprovou uma resolução que declarava que toda a guerra de agressão seria considerada como ilegal e, portanto, proibida. Cf. WEHBERG, Hans. *L'Interdiction*, *op. cit.*, p. 42.

¹⁷² O tratado foi celebrado, em 27 de agosto de 1.928, entre Estados Unidos da América, Alemanha, França, Grã-Bretanha, Austrália, Canadá, Polônia, Tchecoslováquia, Irlanda, Índia, Itália, Nova Zelândia, África do Sul, Bélgica e Japão. Em seu preâmbulo, o texto do tratado afirmava que as partes contratantes, “profundamente sensibilizadas por seu compromisso solene de promover o bem-estar da humanidade, convencidas de que é (sic) chegado o tempo de uma renúncia franca da guerra como instrumento de política nacional deve ser feita”, proclamam, no artigo 1, sua condenação e renúncia solenes à guerra como forma de solução controvérsias internacionais, assim como instrumento de política externa nacional. As partes acordavam ainda, no art. 2, que a solução de suas controvérsias não deve nunca trilhar caminhos que não os da formas pacíficas de solução. Em 24 de julho de 1.929, com a entrada em vigor do Pacto – nomeado em homenagem ao Secretário de Estado estadunidense, Frank B. Kellogg, e ao ministro das relações exteriores francês, Aristide Briand –, outros países depositaram instrumentos de adesão às suas disposições, dentre os quais: Afeganistão, Albânia, Áustria, Bulgária, Chile, China, Cuba, Dinamarca, República Dominicana, Egito, Espanha, Estônia, Etiópia, Finlândia, Guatemala, Holanda, Hungria, Libéria, Nicarágua, Pérsia, Peru, Portugal, Rússia e Suécia. Yoran Dinstein considera o Pacto um divisor de águas na disciplina jurídica da proibição do uso da força (*op. cit.*, p. 83). O Brasil aderiu ao Pacto em 10 de maio de 1.934, promulgando-o no ordenamento nacional através do Decreto 24.557, de 03 de junho de 1.934.

¹⁷³ Para uma análise minuciosa das disposições do pacto e de seus antecedentes, vide WEHBERG, Hans. *L'Interdiction*, *op. cit.*, pp. 43/58.

¹⁷⁴ Vide BROUCKÈRE, Louis de. *La Prèvention de la Guerre*. **RCADI**, Volume 50, 1.934, p. 31.

Neste período a necessidade de aliar-se a disciplina do uso da força – sobretudo sua proibição – com a proteção e a defesa dos direitos humanos já se fazia presente. Conforme aponta Celso D. Albuquerque Melo:

“Em 1.916, o Instituto Americano de Direito Internacional discutiu um projeto de Declaração de Direitos do Homem, apresentado por Alexandre Alvarez, mas sem obter qualquer resultado. Após a 1.^a Guerra Mundial, Wilson propõe que a Liga das Nações tratasse dos direitos do homem, mas ele se preocupava, dentro da tradição norte-americana, apenas com a liberdade de religião. A Inglaterra propõe que o Conselho da Liga possa realizar uma intervenção nos Estados que não respeitarem a liberdade. O Japão propõe que se acrescente a proibição de discriminação racial. Diante destas emendas os Eua se opõem ao projeto que é então abandonado”¹⁷⁵

Apesar dos trabalhos de alguns de seus membros – e das boas intenções que levaram à sua celebração –, o Pacto da Sociedade das Nações e o Pacto Briand-Kellog não foram suficientes para impedir a eclosão da Segunda Guerra Mundial. Dois aspectos, entretanto, merecem destaque neste contexto jurídico-político internacional¹⁷⁶, por serem marcantes de uma mudança de paradigma que se instalaria definitivamente no direito internacional do novo pós-guerra: o esforço das grandes potências em relação à defesa dos direitos de minorias na Europa Central, através da celebração de tratados com Estados sucessores, referentes ao seu reconhecimento e proteção (Alta Silésia, Saarland, dentre outras) e à criação de um comitê, no âmbito da Sociedade das Nações, destinado a receber e analisar denúncias de violação de direitos destas minorias; e o começo da proteção internacional de refugiados¹⁷⁷, com o estabelecimento de procedimentos e normas especificamente voltadas a este mister. A mudança de paradigma em questão é justamente a atenuação ou relativização da soberania estatal, decorrente da aceitação de obrigações internacionais relacionadas à proteção de determinados grupos de pessoas em seu território, bem como o reconhecimento de sua responsabilidade internacional em relação a este compromisso¹⁷⁸.

¹⁷⁵ **Direitos Humanos e Conflitos Armados.** *op. cit.*, p. 29.

¹⁷⁶ Cf. MACFARLANE, S. Neil. KHONG, Yuen Foong, *op. cit.*, p. 54.

¹⁷⁷ Sobre a proteção internacional dos refugiados, sobretudo sua evolução histórica, JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** São Paulo, Método Editora, 2.007. Também, CASSESE, Antonio. *op. cit.*, p. 38/39.

¹⁷⁸ Digna de nota também foi a celebração, em âmbito interamericano, do Pacto Saavedra-Lamas (Tratado Antibélico de Não-Agressão e Conciliação), celebrado na cidade do Rio de Janeiro em 10 de outubro de 1.933, que estabelece, dentre outras disposições: “ARTICULO I. Las Atlas Partes Contratantes declaran

1.3.1. A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E AS REUNIÕES PREPARATÓRIAS PARA A CRIAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

As marcas deixadas pela segunda guerra mundial mudariam definitivamente as relações internacionais e sociais como conhecidas até então, principalmente em relação ao direito internacional. A gestação desta mudança iniciou-se já no começo da década de 1.940, em meio à ascensão vertiginosa e, até então, irresistível da máquina de guerra nazista.

Em 12 de junho de 1.941, Grã-Bretanha, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, União Sul-africana e os governos no exílio da Bélgica, Tchecoslováquia, Grécia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polônia, Iugoslávia e França, firmaram uma declaração entre aliados, conhecida como *Declaração de Londres*, onde reconheciam que “a única base para uma paz duradoura é a cooperação voluntária dos povos livres do mundo, no qual, livres da ameaça da agressão, todos possam aproveitar de segurança econômica e social” e se comprometiam em juntar esforços para tal fim, e somente aceitar uma paz integral e conjunta.

Dois meses depois¹⁷⁹, mais um passo seria dado para se construir o caminho que conduziria à criação de uma organização internacional universal, voltada para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Reunidos a bordo de um navio da marinha norte-americana, “em algum lugar do Oceano Atlântico”¹⁸⁰, o presidente dos Estados Unidos da América, Franklin Delano Roosevelt, e o primeiro-ministro britânico, Winston Churchill, firmam um *Gentlemen’s Agreement* – conhecido como *Carta do Atlântico* –, “para divulgar alguns pontos comuns das políticas nacionais de seus

solemnemente que condenan las guerras de agresión en sus relaciones mutuas o con otros Estados, y que el arreglo de los conflictos o divergencias de cualquier clase que se susciten entre ellas, no deberá realizarse sino por los medios pacíficos que consagra el Derecho Internacional. ARTICULO II. Declaran que entre las Altas Partes Contratantes las cuestiones territoriales no deben resolverse por la violencia, y que no reconocerán arreglo territorial alguno que no sea obtenido por medios pacíficos, ni la validez de la ocupación o adquisición de territorios que sea lograda por la fuerza de las armas. ARTICULO III. En caso de incumplimiento, por cualquier Estado en conflicto, de las obligaciones contenidas en los artículos anteriores, los Estados Contratantes se comprometen a emplear todos sus esfuerzos para el mantenimiento de la paz. A ese efecto, adoptarán en su calidad de neutrales una actitud común y solidaria; pondrán en ejercicio los medios políticos, jurídicos o económicos autorizados por el Derecho Internacional; harán gravitar la influencia de la opinión pública, pero no recurrirán en ningún caso a la intervención, sea diplomática o armada; salvo la actitud que pudiera corresponderles en virtud de otros Tratados colectivos de que esos Estados sean signatarios”.

¹⁷⁹ Em 14 de agosto de 1.941.

¹⁸⁰ Na verdade, próximo à costa canadense. A expressão faz referência à forma como a reunião foi anunciada à época.

respectivos países, nos quais baseiam (sic) suas esperanças para um futuro melhor para o mundo”, dentre os quais: seu desejo de obter a mais ampla cooperação de todos os países em matéria econômica de modo a assegurar, para todos, melhores condições de trabalho, progresso econômico e segurança social; após a destruição final da tirania nazista, o estabelecimento da paz, dentro da qual todas as nações possam viver em segurança dentro de suas respectivas fronteiras, e segundo a qual possam garantir que todos os homens, em todos os lugares, poderão viver suas vidas livres do medo e da necessidade; e, a crença de que todos os países do mundo devem abandonar o recurso ao uso da força, uma vez que nenhuma paz futura pode ser mantida se armamentos aéreos, terrestres ou marítimos continuarem a ser empregados por eles para a agressão, ou ameaça de agressão, fora de suas fronteiras¹⁸¹.

A *Carta do Atlântico* foi encerrada com uma declaração formal dos dois estadistas, de que o estabelecimento de um sistema amplo e permanente de segurança geral tem como ponto central essencial o desarmamento de todos os países, além do compromisso de ambos em lograr esforços para auxiliar e encorajar todas as nações amantes da paz a tal prática. Após a divulgação da *Carta do Atlântico*, a União Soviética e os nove governos exilados em Londres¹⁸², assinaram, em 24 de setembro de 1941, uma declaração conjunta onde manifestaram formalmente apoio integral aos seus princípios e comprometem-se a cooperar em todos os níveis para realizá-los.

Em 31 de dezembro de 1942, Roosevelt, Churchill, Maxim Litvinov, da União Soviética, e Tzu Wen Soong, da China, firmaram uma pequena declaração – logo batizada

¹⁸¹ Em declaração ao Congresso dos Estados Unidos da América, em 21 de agosto de 1941, comunicando-lhe oficialmente sobre a Carta do Atlântico, o presidente Roosevelt resumiu a importância da declaração de princípios da seguinte forma: “a declaração de princípios, a esta altura, representa um objetivo pelo qual vale a pena o nosso modelo de civilização buscar. É tão clara [a conclusão de que] a dificuldade de que qualquer oposição a ela, em qualquer de seus pontos, significa automaticamente admitir-se a aceitação do Nazismo; ou concordar com uma paz mundial que daria ao Nazismo a dominação sobre um grande número de nações conquistadas. Inevitavelmente, tal paz seria um presente ao Nazismo, para tomar fôlego – um fôlego armado – para uma segunda guerra, para estender o controle sobre a Europa e a Ásia ao hemisfério americano. Talvez seja desnecessário para mim (sic) chamar a atenção, uma vez mais, para a grande falta de validade das palavras escritas ou faladas do governo nazista. É também desnecessário para mim apontar que a declaração de princípios inclui a necessidade mundial por liberdade de religião e liberdade de informação. Nenhuma sociedade do mundo organizado sob tais princípios pode sobreviver sem estas liberdades, que constituem uma parte da liberdade que nós buscamos.”

¹⁸² Bélgica, França, Grécia, Holanda, Iugoslávia, Luxemburgo, Noruega, Polônia e Tchecoslováquia.

de *Declaração das Nações Unidas*¹⁸³ –, onde se comprometiam com o mais elevado esforço de guerra contra as potências do Eixo, seus inimigos comuns, contra as quais somente a vitória total importaria, sobretudo para que se pudesse garantir a vida, a liberdade, independência e liberdade religiosa, bem como para a preservação dos direitos humanos¹⁸⁴, tanto em seus respectivos territórios quanto em outros países. Com base neste intento, também se comprometiam com os princípios da *Carta do Atlântico* e em não celebrar a paz isoladamente¹⁸⁵.

A conferência de ministros de relações exteriores, em Moscou, lançou as bases para a criação de uma organização internacional, ao reconhecer, em sua declaração final (chamada de *Declaração de Moscou*), de 30 de outubro de 1.943, “a necessidade de se estabelecer, o mais cedo possível, uma organização internacional geral” baseada no princípio da igualdade soberana de todos os povos amantes da paz, aberta a todos os que tenham tal perfil, grandes ou pequenos, “para a manutenção da paz e da segurança internacionais”¹⁸⁶. Além disso, para os fins de manutenção da paz e da segurança internacionais, seria necessário o restabelecimento da lei e da ordem internacionais, e a criação de um sistema geral de segurança, onde seus países deliberariam entre si e em consulta a outras nações unidas –“caso seja necessário” –, de modo a unir esforços em benefício da comunidade de nações¹⁸⁷.

Em 01 de dezembro de 1.943, Churchill, Roosevelt e Stalin encontraram-se em Teerã, e firmaram uma declaração onde proclamaram a certeza de que sua aliança condiziria a uma paz duradoura entre as nações, e reconheceram a responsabilidade que pesava sobre seus ombros, e sobre os das nações unidas, em relação ao banimento do flagelo e do terror da guerra para as futuras gerações.

¹⁸³ A Declaração foi firmada em Washington, tendo o presidente dos EUA, cunhado e sugerido a expressão “Nações Unidas”. A importância desta declaração está na consolidação dos princípios e propósitos da Carta da Atlântico e na oficialização da aliança contra as potências do Eixo

¹⁸⁴ Além da expressão *Nações Unidas*, que a intitula, também é nesta declaração que aparece, pela primeira vez, a referência aos direitos humanos.

¹⁸⁵ Aos quatro signatários originais desta declaração, aderiram, no dia seguinte, outros vinte e dois países. Nos anos seguintes, outros vinte e um países adeririam, gradativamente, a esta declaração. Tal se deu em virtude de uma disposição da declaração final da Conferência de Yalta, que estabelecia que os convidados a participar da Conferência de São Francisco, a ser convocada para a criação da Organização das Nações Unidas, seriam apenas “as Nações Unidas, até 08 de fevereiro de 1.945” e “as Nações Associadas, assim compreendidas aquelas que tenham declarado guerra ao inimigo comum [Alemanha] até 01 de março de 1.945”. O Brasil aderiu à Declaração das Nações Unidas em 08 de fevereiro de 1.943.

¹⁸⁶ Cf. Art. 4.º. A Declaração trazia ainda, anexas, uma declaração específica sobre a Itália, outra sobre a Áustria e também uma declaração, feita em nível de Chefes de Estado, sobre as atrocidades, até então conhecidas, praticadas pelos nazistas e sobre condições para um eventual armistício proposto pela Alemanha.

¹⁸⁷ Cf. Art. 5.º.

Após a conferência de Teerã, representantes de Estados Unidos da América, Grã-Bretanha, União Soviética e China reuniram-se em Dumbarton Oaks – uma propriedade privada nos arredores da capital dos Estados Unidos da América –, para discutirem o formato da organização a ser criada, e esboçarem o projeto (*draft*) de seu tratado constitutivo, a ser submetido à apreciação das nações unidas.

No projeto de tratado elaborado em Dumbarton Oaks, a organização seria composta de quatro órgãos principais: uma Assembléia Geral, composta de todos os membros da organização; um Conselho de Segurança, composto de cinco membros permanentes¹⁸⁸ e de outros seis, escolhidos dentre os membros da Assembléia Geral, para um mandato de dois anos; um órgão judicial, a ser chamado de Corte Internacional de Justiça; e um Secretariado-Geral.

O projeto previa ainda a existência de um Conselho Econômico e Social, subordinado à Assembléia Geral e que, em relação às questões de responsabilidade pela prevenção de guerras futuras, a responsabilidade primordial deveria ser conferida ao Conselho de Segurança, ficando a Assembléia Geral com a competência de elaborar estudos, conduzir discussões e fazer recomendações sobre este tema, de modo a promover a cooperação internacional em relação a questões como as diferenças sócio-econômicas e de bem-estar social de seus membros.

A Assembléia Geral ficaria autorizada, quanto a questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais e também de desarmamento, a manifestar-se apenas em relação a seus princípios gerais, ficando vedada de fazer recomendações sobre quaisquer questões para as quais ações militares ou o uso da força fossem necessários¹⁸⁹. As propostas de Dumbarton Oaks refletiam a prevalência das preocupações de seus colaboradores com a questão da segurança internacional e com a

¹⁸⁸ Nas discussões empreendidas em Dumbarton Oaks, ficou estabelecido que o Conselho de Segurança seria composto por cinco membros permanentes. O Brasil chegou a ser cogitado seriamente para integrar o rol dos membros permanentes do Conselho, sendo o principal entusiasta desta idéia o presidente estadunidense, Franklin Roosevelt, que acreditava que este *status* do Brasil atrairia o apoio dos demais países latino-americanos para as propostas relativas à organização e ao Conselho. A proposta foi rejeitada, ao final, sob o argumento de que o Brasil não seria verdadeiramente uma potência (Cf. O'CONNEL. Mary Ellen. *The United Nations Security Council and the authorization of Force: Renewing the Council Through Law Reform*, in BLOKKER. Niels. SCHRJVER. Nico. **The Security Council and the Use of Force – Theory and Reality – A Need for a Change?**. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2.005, p. 50).

¹⁸⁹ Outro ponto abordado pelo projeto de tratado de Dumbarton Oaks dizia respeito à obrigação dos Estados-membros disponibilizarem forças armadas ao Conselho de Segurança, para o cumprimento da tarefa de prevenir a guerra e suprimir atos de agressão, uma vez que, durante a conferência, era senso comum que um dos motivos do fracasso da Sociedade das Nações havia sido justamente a ausência de tal disposição em seu tratado constitutivo.

solução pacífica de controvérsias, e não se aprofundavam, por outro lado, em temas relacionados diretamente com direitos humanos¹⁹⁰.

No projeto, o tema dos direitos humanos receberia menção mais específica em relação ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC), a quem caberia a facilitação da solução de problemas internacionais econômicos, sociais e humanitários e a promoção do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais¹⁹¹.

O único aspecto deixado de fora do projeto de tratado foi a regra para o sistema de tomada de decisões do Conselho de Segurança – sobretudo o chamado *poder de veto*¹⁹² –, que viria a ser definido na Conferência de Yalta¹⁹³ – ou Conferência da Criméia –, em 11 de fevereiro de 1.945, em cuja declaração final também fôra convocada a conferência seguinte, a ser realizada na cidade de São Francisco, nos EUA, para discutir e aprovar o tratado constitutivo de uma organização internacional para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Entre 25 de abril e 26 de junho de 1.945, a Conferência de São Francisco reuniu representantes de 50 países¹⁹⁴, para discutir e aprovar, o tratado constitutivo da Organização das Nações Unidas¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Cf. ANJOS. Cláudia Giovannetti Pereira dos, *op. cit.*, p. 22.

¹⁹¹ Cf. QUINTANA, Fernando. **La ONU y la Exegesis de los Derechos Humanos – Uma Discusión Teórica de la Noción**. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor/UNIGRANRIO, 1.999, *apud* ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. *op. cit.*, p.22. A inclusão de referências a direitos humanos, nas linhas mestras edificadas para a organização, contrariava pretensões da Grã-Bretanha e, principalmente, da União Soviética, quanto ao escopo da organização a ser criada – seus governantes desejavam uma organização exclusivamente voltada à segurança e assumiam os problemas de direitos humanos como questões internas dos Estados.

¹⁹² Estados Unidos da América e Grã-Bretanha buscaram, em troca de correspondências, convencer a União Soviética a desistir do poder de veto, por considerarem-no contrário aos propósitos da nova organização. Os soviéticos cederam em Yalta, em relação apenas ao exercício do poder de veto sobre questões em que estivessem envolvidos os membros permanentes. Em troca, os aliados concordaram em admitir à organização a Ucrânia e a Bielo-Rússia. (Cf. ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. *op. cit.*)

¹⁹³ “1. Cada membro do Conselho de Segurança terá direito a um voto. 2. Decisões relacionadas a questões procedimentais deverão ser adotadas pelo voto afirmativo de sete membros. 3. Em todas as demais questões, as decisões do Conselho de Segurança deverão ser adotadas pelo voto afirmativo de sete membros, incluídos aí os votos de todos os membros permanentes; fica estabelecido que, em questões relacionadas ao Capítulo VIII, Seção A, e relacionada à segunda parte, do parágrafo 1, do Capítulo VII, Seção C, a parte envolvida deve abster-se de votar”. Preciosa a menção de Cassese referente à frase dita por Stalin, durante a reunião em Yalta, a respeito da reserva de poder nas mãos dos membros permanentes: “[Eu, Stalin] jamais concordaria em adotar qualquer ação, nem qualquer das grandes potências, sujeita ao julgamento de potências menores”. (Cf. CASSESE, Antonio. *op. cit.*, p. 319).

¹⁹⁴ Os quatro fundadores (Estados Unidos, União Soviética, Grã-Bretanha e China), os 42 países que endossaram a Declaração das Nações Unidas ou declararam guerra à Alemanha ou ao Japão (inclusive a Índia, ainda não independente), Argentina, Dinamarca, Bielo-Rússia e Ucrânia, estes dois últimos ainda não reconhecidos como Estados independentes. Cf. CASSESE, Antonio. *op.cit.*, p. 318.

¹⁹⁵ Cassese aponta que, na Conferência de São Francisco, as principais disposições da Carta foram apresentadas como decididas pelas potências vitoriosas e alterações, muito embora estivesse previsto um quorum de dois terços para a sua aprovação, só foram propostas e aprovadas em pontos menores, tais como: a inclusão, no art. 51, do direito à autodefesa individual ou coletiva, a expansão da competência da Assembléia

CAPÍTULO 2 – A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E A TUTELA DA PAZ E DA SEGURANÇA INTERNACIONAL

Como muito bem ressaltado por Antonio Cassese¹⁹⁶, ao ecoarem os últimos suspiros da Segunda Guerra Mundial, três eventos marcantes ocorreram no ano de 1.945 – em um intervalo de dois meses, aproximadamente – conectados apenas pelo cenário comum do conflito: a assinatura da Carta da Organização das Nações Unidas (Carta da ONU), em São Francisco, em 26 de junho; os bombardeios nucleares ao Japão, em Hiroshima e Nagasaki¹⁹⁷, em 06 e 09 de agosto; e, a celebração do *Acordo sobre o Tribunal Militar Internacional para a Punição de Crimes de Guerra*, em Londres, em 08 de agosto. Estes eventos – destaca Cassese – decorriam “de um projeto unitário: encerrar a guerra, punir os responsáveis por ela, e estabelecer as bases para uma nova comunidade internacional”.

Criada ao final da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional¹⁹⁸, em 26 de junho de 1.945, a Organização das Nações Unidas (ONU) foi

Geral, para incluir também a competência para fazer recomendações em questões relacionadas à paz e à segurança internacionais que não estejam sendo apreciadas pelo Conselho de Segurança, a promoção do Conselho Econômico e Social a um dos órgãos principais da organização (originalmente ele fora projetado como um órgão da Assembléia Geral), a inclusão de preceitos versando sobre o colonialismo, a supremacia das disposições da Carta sobre quaisquer outras obrigações convencionais em conflito com ela.

¹⁹⁶ CASSESE, Antonio. *op. cit.*, p. 39.

¹⁹⁷ Cassese cita a frase dita por Albert Camus, dois dias depois do lançamento da primeira bomba atômica sobre o Japão: “A civilização mecânica acaba de alcançar seu último estágio de selvageria”.

¹⁹⁸ Por questões metodológicas, adotamos a tradução do nome oficial da conferência, constante no Decreto 19.841, que promulgou a Carta da ONU no ordenamento brasileiro, em 1.945. A Carta da ONU entrou em

estabelecida com seis órgãos principais: a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, a Secretaria-Geral, o Conselho de Tutela¹⁹⁹ e a Corte Internacional de Justiça. Todos eles devem funcionar harmonicamente – dentro de seus respectivos mandatos e funções, e com suas respectivas estruturas internas – no sentido de alcançar a manutenção da paz e da segurança internacionais, a promoção do desenvolvimento social, relações amistosas e prevalência de direitos humanos para todos os povos do mundo²⁰⁰.

Sucessora da Sociedade das Nações²⁰¹, a ONU recebeu, além da integralidade dos ativos de sua antecessora, as expectativas de uma sociedade internacional profundamente marcada e atordoada pela ruptura totalitária e pelo fracasso da utopia da modernidade e da razão instrumental. Em 18 de abril de 1.946, a Assembléia da Sociedade das Nações se reuniu oficialmente pela última vez, com o propósito de adotar as medidas necessárias para a sua extinção e para disciplinar a passagem de seus ativos para a recém-criada Organização das Nações Unidas. Tais propósitos foram cumpridos em uma reunião ocorrida em Genebra, em 01 de agosto daquele mesmo ano²⁰².

2.1. A PAZ E A SEGURANÇA INTERNACIONAL COMO OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

2.1.1. AS PRINCIPAIS DISPOSIÇÕES DA CARTA DA ONU, SEU CARÁTER “QUASE-CONSTITUCIONAL” E A METODOLOGIA DE SUA HERMENÊUTICA

vigor no dia 24 de outubro de 1.945, considerada a data oficial do começo da existência da organização e a em que, anualmente, se comemora o dia mundial das nações unidas.

¹⁹⁹ O Conselho de Tutela suspendeu suas atividades em 01 de novembro de 1.994, após a independência de Palau, último território sob tutela no mundo. Por uma resolução aprovada em 25 de maio de 1.994, o Conselho de Tutela emendou seu regimento interno para anular a obrigação de suas reuniões anuais e estabelecer que se reuniria sempre que se fizer necessário, através de convocação de seu presidente ou por determinação da maioria dos membros da Assembléia Geral. (Cf. <http://www.un.org/en/mainbodies/trusteeship/>, acessado em 20.08.2011).

²⁰⁰ A criação da organização foi aprovada pelos seus cinquenta membros originários, os quais, à época, comportavam 80% da população mundial. Para mais detalhes sobre a conferência de São Francisco e seus procedimentos, vide, dentre outros, ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. *op. cit.*, pp. 9/39; CASSESE, Antonio. *op. cit.*, pp. 317/374, AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *op. cit.*, pp. 198/252, FRANCK, Thomas M. **Recourse to Force – State Action Against Threats and Armed Attacks**. Cambridge, Cambridge University Press, 1.ª edição, sétima reimpressão, 2.009, pp.1/40, KELSEN, Hans. **The Law of the United Nations – A Critical Analysis of Its Fundamental Problems**. Nova Jersey, The Lawbook Exchange Ltd. Union, 2.000, pp. 3/839, TUNKIN, Grigory Ivanovitch. *The Legal Nature of the United Nations*. **RCADI**, Volume 119, 1.966, pp. 1/68, BROWNLIE, Ian. *International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations – General Course of Public International Law*. **RCADI**, Volume 255, 1.995, pp. 9/228.

²⁰¹ Para uma interessante e profunda comparação entre as duas organizações, no sentido de ser uma sucessora da outra, vide GOODRICH, Leeland M. *From the League of Nations to the United Nations*, **International Organization**, Vol. 1, n.º 1, 1.947, p. 3-21.

²⁰² Cf. GOODRICH, Leeland M. *op. cit.* p. 3.

Marco jurídico fundamental da construção de uma *nova* comunidade internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU)²⁰³ surgiu vocacionada à manutenção da paz e da segurança internacionais, através da adoção coletiva de medidas efetivas para evitar ameaças à paz, ou a sua ruptura, reprimir atos de agressão, buscar a solução pacífica de controvérsias, e fomentar a cooperação internacional para a solução dos problemas econômicos, sociais, culturais e humanitários da sociedade internacional e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais²⁰⁴.

No preâmbulo de seu tratado constitutivo, estabelece-se que:

“Nós, os povos das Nações Unidas, resolvimos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço de nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sobre as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o

²⁰³ Conforme estabelecido no relatório do Comitê I/I, da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional (United Nations Conference on International Organization – UNCIO, UNCIO Doc. 944, I/I/34 (i), p. 5), o nome dado à organização foi uma homenagem à memória de Franklin Delano Roosevelt, que cunhou o termo quando da Declaração das Nações Unidas. Também, no relatório do subcomitê I/I/A, Seção 3, ao Comitê I/I, (UNCIO. Doc. 785, I/I/27), consta a seguinte declaração: “Alguns membros do subcomitê consideram Nações Unidas um nome muito bom [para a organização], pelas seguintes razões: (i) É o nome que foi dado pelo falecido presidente Franklin Delano Roosevelt. Em homenagem a ele e em reconhecimento de seus esforços para a criação da organização, seria apropriado manter o nome que ele inicialmente criou. (2) Este nome tornou-se amplamente conhecido. Ele já logrou chamar a atenção dos povos do mundo. O nome deve ser aquele pelo qual nossa atividade seja conhecida e distinguida. (...)”. A escolha do nome, ainda que em homenagem ao presidente Roosevelt, não foi incólume. Alguns argumentavam que Nações Unidas, ainda que em justa homenagem ao falecido presidente estadunidense, seria um nome que falaria mais sobre seus membros do que sobre a organização em si e seus propósitos, outros sustentavam que o nome não seria apropriado quando surgissem controvérsias e disputas entre os membros, ou que o nome se referia a uma situação histórica de aliança contra um inimigo comum, o que, por sua vez, dificultaria sobremaneira o ingresso de antigos inimigos na organização. O próprio secretário de Estado estadunidense, em seu relatório ao presidente Truman, alegava a dificuldade de encontrar-se equivalentes para ele em traduções para certos idiomas (Cf. *Report to the President on the Results of the San Francisco Conference by the Secretary of State*. Department of State, Publication n.º 2.349, Conference Series 71, Washington, 1.945).

²⁰⁴ Cf. art. 1.º, da Carta da ONU. No ensinamento de Pedro Dallari, “a propensão à internacionalização da disciplina jurídica dos direitos humanos vai efetivamente se consolidar com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1.945, quando o impacto dos horrores dos campos de concentração do nazismo e dos eventos da Segunda Guerra Mundial, de maneira geral, irá alçar os direitos humanos à condição de fundamento da paz e da segurança internacionais”. (Cf. DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. *Desenvolvimento Sustentável em Favor da Justiça Social no Brasil*, in PÁDUA, José Augusto (org.). **Desenvolvimento, Justiça e Meio Ambiente**. São Paulo, Editora Peirópolis, 2.009, p. 202). Sobre a influência e importância da criação da ONU, para a afirmação internacional dos direitos humanos, vide também DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. *Atualidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos*, in **Política Externa**, Volume 17, 2.008, pp. 55-65.

progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla. E, para tais fins, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos. Resolvemos conjugar nossos esforços para a consecução de tais objetivos”.²⁰⁵

Obviamente, o preâmbulo da Carta não estabelece normas aos Estados, no sentido concreto, mas, como parte integrante de seu texto, possui a função jurídica²⁰⁶ – tal qual o preâmbulo de uma constituição – de orientar ideologicamente a atuação da estrutura orgânica e a interpretação das normas, valores, sanções e princípios dispostos e estabelecidos para a organização por seu tratado constitutivo. Segundo Hans Kelsen, é por isso que o preâmbulo da Carta das ONU “possui uma importância muito mais ideológica do que política”²⁰⁷.

Esta ideologia – consistente no firme propósito de garantir a manutenção da paz e da segurança internacionais²⁰⁸, tendo como valor transversal supremo o respeito e a afirmação dos direitos humanos e dignidade da pessoa humana – vai conectar-se diretamente com o disposto no artigo 1.º, de modo a deixar conclusão inequívoca em relação a seus propósitos e ao compromisso intransigente com a causa da manutenção da paz e dos direitos humanos.

A intenção de deixar claros estes objetivos e de que a organização perseguiria propósitos políticos – ainda que através do desenvolvimento e do estabelecimento de normas jurídicas –, sem, contudo, torná-la prisioneira de um tecnicismo jurídico e de questões hermenêuticas que engessassem a realização de seus propósitos²⁰⁹, visava prevenir, de um lado, um enrijecimento excessivo das relações entre os Estados, pela

²⁰⁵ Carta das Nações Unidas, Preâmbulo, 26 de junho de 1.945, aprovada no Brasil pelo Decreto-Lei 7.935, de 05 de setembro de 1.945 e promulgada no país pelo Decreto 19.841, de 22 de outubro de 1.945. O tratado entrou em vigor no dia 24 de outubro de 1.945.

²⁰⁶ Kelsen sustenta que o preâmbulo possui a mesma validade legal que o restante da Carta da ONU, na qualidade de uma de suas partes integrantes. Cf. KELSEN, Hans. **The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems**. *op. cit.*, p. 9.

²⁰⁷ KELSEN, Hans. **The Law of The United Nations**. *idem*.

²⁰⁸ Kelsen faz um curioso comentário a respeito da utilização da expressão *paz e segurança internacionais*: “é duvidoso se existe alguma diferença entre ‘paz’ e ‘segurança’. A segurança internacional é garantida se a paz internacional é mantida. Me parece que a adição das palavras ‘e segurança’ é supérflua”. (Cf. KELSEN, Hans. **The Law of the United Nations**. *op. cit.*, p. 13).

²⁰⁹ A exemplo do que muitas vezes ocorrera com a Sociedade das Nações.

disposição de normas jurídicas restritivas com objetivos utópicos ou de difícil cumprimento integral imediato – o que poderia levar a mais uma ruptura destas relações, a exemplo do que ocorrera nos acontecimento que precipitaram os dois conflitos mundiais –, e, de outro, promover um sistema baseado na responsabilidade coletiva e na proibição do uso da força, como vetores fundamentais para o alcance de seu objetivo maior: a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Como ensina Cassese, “talvez fosse melhor pensar que, diante de dois métodos radicalmente opostos para a solução de disputas ou tensões, ‘balas’ ou ‘palavras’ (como Camus expressou em 1.947²¹⁰), a opção mais corajosa a se adotar fosse esta última, ainda que, entretanto, a primeira fosse continuar a existir”²¹¹. E assim, se fez.

As principais disposições da Carta da ONU foram redigidas – intencionalmente ou não – de modo a que sua interpretação deixasse claro o intento de seus criadores, de dar início a uma nova era, onde a *guerra* fosse proibida como instrumento de política estatal, e suas regras sobre *segurança coletiva* fossem adotadas integralmente como conduta geral²¹² de seus membros.

Assim, o artigo 2, estabelece, para a realização dos propósitos da organização, dentre outras disposições, que seus membros deverão:

- a) Agir segundo o princípio da igualdade soberana entre todos os Estados²¹³;
- b) Cumprir de boa-fé os compromissos por eles assumidos segundo os preceitos estabelecidos no tratado constitutivo da organização²¹⁴;
- c) Resolver todas as suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo a não ameaçar a paz, a segurança e a justiça internacionais²¹⁵;
- d) Evitar, em suas relações internacionais, a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas²¹⁶;

²¹⁰ CAMUS, Albert. *Essais*. Paris, Gallimard, 1.984, p. 352.

²¹¹ CASSESE, Antonio. *op. cit.*, p. 320.

²¹² Cf. FRANCK, Thomas M. **Recourse to Force – State Action Against Threats and Armed Attacks**. *op. cit.*, p. 2.

²¹³ Art. 2(1), da Carta da ONU.

²¹⁴ Art. 2(2), da Carta da ONU.

²¹⁵ Art. 2 (3), da Carta da ONU.

²¹⁶ Art. 2 (4), da Carta da ONU.

Para complementar a proibição ao uso da força, a Carta da ONU prevê, nos capítulos VI e VII, não apenas normas e procedimentos para a solução pacífica de controvérsias, mas também as ações necessárias para lidar com rupturas, ou ameaças de rupturas, à paz e à segurança internacionais e atos de agressão.

O órgão ao qual foi conferida a competência primária para a manutenção da paz e da segurança internacionais é o Conselho de Segurança, inclusive, com a delegação expressa do poder de ação em nome de todos os membros da organização²¹⁷.

Em termos dos poderes que lhe são conferidos pelo Capítulo VII²¹⁸, o Conselho de Segurança detém a prerrogativa para determinar a existência de qualquer ato que constitua ruptura da paz, ameaça à paz ou ato de agressão²¹⁹, assim como a competência para estabelecer sanções que impliquem, ou não, no uso da força²²⁰. Dessa forma, o *novo* sistema de segurança coletiva – erguido, sobretudo, a partir da amarga experiência da Sociedade das Nações –, confere ao Conselho de Segurança uma espécie de *monopólio*²²¹ relativo ao uso da força internacional – no sentido de ser o único legitimado a decidir sobre seus contornos e sua utilização – e a responsabilidade principal referente à tutela da paz e da segurança internacionais²²².

Há quem encontre aqui a fundamental diferença entre as tentativas anteriores relacionadas à criação de um sistema de segurança coletiva e o sistema onusiano: ao invés de se estabelecer o uso da força dentro do rol de direitos inerentes ao Estado – como historicamente sempre se considerou –, o monopólio do uso da força é dado, pela primeira vez na história, a um órgão, componente de uma organização internacional, através do consenso expresso em um tratado multilateral²²³.

Um texto normativo com tamanha importância e com objetivos tão ambiciosos não poderia ficar sujeito à obsolescência do tempo, nem ao descrédito ou à ineficácia. Em

²¹⁷ Art. 24, da Carta da ONU.

²¹⁸ Para uma minuciosa análise jurídica dos termos e disposições da Carta da ONU nos capítulos VI e VII, vide, KELSEN, Hans. **The Law of the United Nations**, *op. cit.*, p. 359/462, principalmente a partir da pág. 437, e DE WET, Érika. **The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council**. Portland, Hart Publishing, 2.004, onde são discutidos limites à atuação do Conselho de Segurança em relação à determinação de sanções e ao uso da força.

²¹⁹ Art. 39, da Carta da ONU.

²²⁰ Arts. 41 e 42, da Carta da ONU.

²²¹ Cf. BLOKKER, Niels. *The Security Council and the Use of Force in Recent Practice*. In BLOKKER, Niels, SCHRIJVER, Nico. **The Security Council and the Use of Force – Theory and Reality – A Need for a Change?** *op. cit.*, p. 8.

²²² Mesmo o direito à *legítima defesa*, assegurado expressamente pela Carta, em seu art. 51, só poderá ser exercido nos limites expressos conferidos por ela, e até que o Conselho de Segurança delibere sobre a questão.

²²³ Cf. BLOKKER, Niels. *The Security Council and the Use of Force: On Recent Practice*. *op. cit.*, p. 8.

função disso, os membros originários da organização dotaram-na de dispositivos que permitissem sua adequação às mudanças e às necessidades impostas pela passagem do tempo e pelas evoluções geradas no seio da sociedade internacional. Além do sistema de emendas e de disposições normativas que impõem sua supremacia perante outros tratados dos quais seus membros possam vir a ser parte²²⁴, a Carta da ONU tem sido atualizada e interpretada também – e de modo muito mais freqüente – pela atuação de seus órgãos principais²²⁵.

Atualmente, a Carta da ONU é um tratado ao qual está obrigada a maioria quase que absoluta dos Estados do planeta²²⁶, e é esta universalidade a principal

²²⁴ O Art. 103, da Carta da ONU, estabelece expressamente que: “Em caso de conflito entre as obrigações dos membros das Nações Unidas, em virtude da presente Carta, e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta”.

²²⁵ A Corte Internacional de Justiça, no Parecer Consultivo *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, ICJ Reports, 1.996, p. 75, para. 19, reconheceu que os tratados constitutivos de organizações internacionais são tratados de uma categoria especial, “seu objeto é criar novos sujeitos de direito, dotados de certa autonomia, aos quais as partes confiam a realização de certas tarefas”, o que gera problemas específicos de interpretação, para os quais a Corte aponta como importante critério hermenêutico “qualquer prática que resulte da concordância dos membros quanto à interpretação [de certa disposição do tratado constitutivo]”. A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, de 1986, estabelece, como significado de *regras da organização* “os atos constitutivos, decisões e resoluções adotadas de acordo com eles, e o procedimento vigente da organização” (Cf. art. 2(1)j, UN Doc. A/CONF.129/15, 25 ILM 543 (1.986)). Durante a Conferência de São Francisco, ocorreram vários debates acerca de como a Carta deveria ser interpretada: alguns Estados propuseram que a Corte Internacional de Justiça fosse investida com tal competência exclusiva, outros propuseram que a cada órgão fosse atribuída tal prerrogativa. As tentativas de deixar conflitos sobre a interpretação das disposições da Carta a cargo da Corte Internacional de Justiça fracassaram em São Francisco. A proposta recebeu a aprovação da maioria, mas não atingiu o quórum de dois terços exigido para sua aprovação. Cf. UNCIO, 13, p. 633/645.

²²⁶ Dos 196 Estados do mundo, 193 são membros da ONU. O Sudão do Sul é o membro mais recente da organização, tendo ingressado em 14 de julho de 2.011, após separar-se do Sudão através de um referendo, monitorado pela ONU, em janeiro de 2.011. O departamento de Estado dos Estados Unidos da América lista 195 estados independentes no mundo, o que reflete sua política externa. Situação curiosa – e que espelha bem os reflexos da guerra fria nas atividades da organização – é a da China. O Estado chinês é membro originário da ONU, estando presente desde as primeiras declarações de aliados e os mais incipientes esboços da Carta. Após a revolução comunista, em 1.949, o governo da República da China, exercido pelo líder do partido nacionalista chinês (Kuomitang), Chiang Kai-shek, refugiou-se em Taiwan, surgindo, na porção continental do país, a República Popular da China. Até a década de 1.970, o governo representativo da China, reconhecido pela ONU, era o da República da China, sediado em Taipé. Em 25 de outubro de 1.971, através da Resolução 2.758 (XXVI) (A/RES/2.758), a Assembléia Geral da ONU reconheceu o governo da República Popular da China, sediado em Pequim, como o único representante legal do país perante a ONU (inclusive como membro permanente do Conselho de Segurança), e decidiu “restaurar todos os direitos da República Popular da China e reconhecer que os representantes de seu governo são os únicos representantes legítimos da China na ONU”. Na parte final da Resolução 2.758 (XXVI), a Assembléia Geral decidiu ainda “expulsar os representantes de Chiang Kai-shek dos lugares que ilegalmente ocupam na ONU e em todas as organizações a ela relacionadas”. O recém independente Kosovo e a Santa Sé também não são membros da ONU. A Santa Sé ingressou na ONU como observadora permanente em 1.964 e é parte em vários tratados, como a Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados, de 1.969, e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças. Os seus direitos como membro observador permanente, tais como o de participar do debate geral da Assembléia Geral, de fazer intervenções, direito a voz, direito de resposta, dentre outros, exceto o direito a voto, foram explicitados pela Resolução 58/314, da Assembléia Geral, de 16 de julho de 2.004 (UN Doc. A/RES/58/314).

característica que lhe confere contornos distintivos em relação aos demais tratados²²⁷ e permite que se dê caráter “quase-constitucional” às suas disposições, principalmente em relação à importância e relevância de seus objetivos principais, à supremacia de suas disposições ante quaisquer outros tratados e à adaptabilidade que lhe foi conferida pela construção prática de seus órgãos ao longo dos anos – sobretudo diante de circunstâncias inéditas quando de sua elaboração²²⁸. Como aponta Thomas Franck, “o que emerge do amplo legado de debates registrados e de decisões dos principais órgãos políticos [da organização] é que eles tendem a tratar a Carta não como uma fórmula estática, mas como um instrumento constitutivo capaz de crescimento orgânico”²²⁹.

Como uma espécie de *constituição* global, a Carta da ONU foi responsável por uma transformação profunda da ordem jurídica internacional, ao simbolizar o nascimento de um novo paradigma no direito internacional público, e renovar o repertório jurídico do plano internacional, estabelecendo uma ordem pública entre as nações, ao positivar como invioláveis certos valores tidos como imprescindíveis à vida social²³⁰.

Como tratado constitutivo de uma organização internacional, a Carta da ONU é, de um lado, obviamente, uma norma internacional convencional, destinada à criação de uma pessoa jurídica de direito internacional, sem qualquer desígnio de tornar-se o documento fundamental de criação de uma federação global, ou de um super-estado ou de um governo mundial suprapartes.²³¹ Por outro lado, a Carta também se distingue dos

²²⁷ O Art. 103, da Carta da ONU, estabelece que “no caso de conflito entre as obrigações dos membros das Nações Unidas em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta”, o que, no ensinamento de Thomas Franck, claramente demonstra que os criadores da organização desejavam estabelecer um tratado diferente de todos os demais (*op. cit.*, p. 5).

²²⁸ Cf. FRANCK, Thomas M. **Recourse to Force – State Action Against Threats and Armed Attacks**. *op. cit.*, p. 5.

²²⁹ *Idem*.

²³⁰ Cf. FERRAJOLI, Luigi. *op. cit.*, p. 39/41. Ferrajoli sustenta que a Carta da ONU e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1.948, transformaram, ao menos no plano normativo, a ordem jurídica internacional, levando-a de um estado de natureza ao estado civil. “A soberania, inclusive externa, do Estado – ao menos em princípio – deixa de ser, com elas [a Carta da ONU e a Declaração Universal dos Direitos Humanos], uma liberdade absoluta e selvagem e se subordina, juridicamente a duas normas fundamentais: o imperativo da paz e a tutela dos direitos humanos”. Enquanto a Filosofia do Direito vê a supranacionalidade da Carta da ONU como instrumento jurídico, a Ciência Política nega a supranacionalidade da ONU, como entidade internacional, entendendo que esta está limitada pela soberania dos Estados, que nem sempre possuem compatibilidade cultural e ideológica ou interesses comuns para gerar o consenso necessário a uma ação coletiva (Cf. RODRIGUES, Solange Martins. **Segurança Internacional e Direitos Humanos**, Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 2.000, p. 32). Neste trabalho, sem deixar de respeitar a posição da Ciência Política, obviamente deu-se prevalência à visão jurídica.

²³¹ Cf. DE WET, Érika. **The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council**. *op. cit.*, p. 93. Também, TOMUSCHAT, Christian. *Obligations Arising for States Without or Against Their Will*, **RCADI**, Volume 235, 1.993, pp. 195/374, e FRANCK, Thomas. *The Emerging Right to Democratic Governance*, **The American Journal of International Law**, Volume 86, n.º 1, jan. 1.992, pp. 46/91, sobre as mudanças no cenário sócio-político internacional e o papel da ONU neste contexto; FASSBENDER, Bardo. *The United*

demais textos normativos de direito internacional não apenas pelos direitos e obrigações que estabelece, mas pela criação de órgãos vocacionados à implementação destes direitos, com mandato específico para tal²³². Além disso, as peculiaridades de seus propósitos e as razões e o contexto de sua elaboração, conferem à Carta da ONU caráter único em relação aos demais tratados, atribuindo-lhe assim um caráter “quase-constitucional”.

Conforme escreve Christian Tomuschat, apesar de os Estados, como principais atores internacionais, jamais terem estabelecido de modo consciente e voluntário um rol de princípios e normas “constitucionais” para reger a governança global, a idéia da existência de um quadro normativo comum mínimo – estabelecendo valores e princípios para toda a comunidade internacional – acabou sendo moldado ao longo do tempo e, neste contexto, a Carta da ONU, em larga medida, é a norma constitutiva comum da sociedade internacional, principalmente ao estabelecer mecanismos para a manutenção da paz e da segurança internacionais²³³.

Tomuschat chegou a apontar, em 1.993, como fator impeditivo de se deduzir um desejo de universalidade das disposições da Carta, o fato de seu texto distinguir claramente, e por diversas vezes, a existência de membros e não membros.

Contudo, a imposição da supremacia das disposições da Carta em relação a quaisquer outros tratados celebrados por seus membros, somada ao fato da universalidade quase absoluta, alcançada através da vinculação de quase todos os Estados do planeta às suas disposições, e do reconhecimento do caráter *erga omnes* de algumas de suas disposições e de seus princípios fundamentais pela prática de seus órgãos principais, suplantaram a objeção feita pelo professor em seu curso.

Tanto isto é verdade que o próprio Tomuschat, posteriormente, afirmou a Carta da ONU como a *constituição* da comunidade internacional, nos seguintes termos:

“Tem se tornado óbvio nos anos recentes que a Carta [da ONU] não é nada mais do que a constituição da comunidade internacional (...). Agora que a universalidade foi alcançada, ela se apresenta como o instrument mais importante da comunidade internacional, sem comparação a qualquer outro acordo internacional.”²³⁴

Nations Charter as a Constitution, in **Columbia Journal of Transnational Law**, Volume 36, 1.998, pp. 531/619.

²³² Cf. FRANCK, Thomas. *op. cit.*, p. 7.

²³³ Cf. TOMUSCHAT, Christian. *Obligations...*, *op. cit.*, p. 219.

²³⁴ Cf. TOMUSCHAT, Christian. *The United Nations at the Age of Fifty*, 1.995, *apud* DUPUY, Pierre-Marie. *The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited*. 1 Max Planck Yearbook of United Nations Law, 1.997, p.2.

Do mesmo modo que uma constituição nacional, a Carta da ONU, além de estabelecer a estrutura jurídica elementar da instituição que cria, distribui a seus diversos órgãos as competências necessárias ao cumprimento de seus respectivos mandatos, bem como elenca os direitos e deveres de seus membros, os valores e princípios fundamentais que devem pautar suas atividades e a conduta de seus membros, os objetivos que devem ser obrigatoriamente perseguidos e os procedimentos para a integração e cooperação entre seus membros²³⁵.

Há quem sustente que o *status* constitucional da Carta da ONU emerge de ser ela a expressão de um compromisso político, que reflete um consenso elementar entre diferentes grupos de poder²³⁶. Já Pierre-Marie Dupuy, a afirma como, simultaneamente, um projeto político e um compromisso legal para seus membros, bem como um tratado obrigatório e um ambicioso programa de cooperação, além de um acordo elementar para a comunidade internacional e a *constituição* global²³⁷.

Além disso, de modo mais consciente, ele aponta para o fato de que, no campo normativo, o desenvolvimento de um *direito das Nações Unidas*, através da atividade de seus principais órgãos – principalmente a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança, e em algumas decisões da Corte Internacional de Justiça –, tem fortalecido e reafirmado os sete princípios fundamentais estabelecidos pelos artigos 1 e 2, da Carta, o que demonstra a vocação deste tratado constitutivo como o texto de referência jurídica da sociedade internacional²³⁸.

Neste sentido, inclusive, a Resolução 2.625 (XXV), de 24 de outubro de 1.970, da Assembléia Geral, que aprovou o texto da Declaração das Nações Unidas sobre Princípios de Direito Internacional Relativas à Relação Amistosa entre os Estados de Acordo com a Carta das Nações Unidas²³⁹, reconheceu, em seu preâmbulo, a importância fundamental da Carta da ONU como ponto de referência para as relações jurídicas entre os Estados, bem como a importância da observância de boa-fé de seus preceitos, para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para a efetivação de seus outros propósitos.

Érika De Wet, a esse respeito, esclarece que:

²³⁵ Cf. DE WET, Érika. **The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council**. London, 2004, Hart Publishing, p. 94; FRANCK, Thomas. **Recourse to Force**, *op. cit.*, p. 7.

²³⁶ LORINSER, Barbara. *Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates*, 1.996, *apud* DE WET, Érika. **Chapter VII Powers...**, *op. cit.*, p. 94, nota 140.

²³⁷ DUPUY, Pierre-Marie. *op. cit.*, p. 32/33.

²³⁸ Cf. DUPUY, Pierre-Marie. *op. cit.*, p. 31.

²³⁹ Resolução A/RES/2.625 (XXV), de 24 de outubro de 1.970.

“No direito interno a constituição é de suma importância para qualquer membro da comunidade social que ela governa. Ela vincula todos os órgãos estatais e membros da sociedade e determina a hierarquia das normas, no topo da qual estão os princípios que pertencem à constituição. Devido à composição quase universal da Organização das Nações Unidas e ao fato de que seus princípios básicos são aceitos pelos poucos não-membros²⁴⁰, o quadro normativo consagrado na Carta constitui a constituição da ordem jurídica internacional”.²⁴¹

Assim, seja vista como uma verdadeira *constituição*²⁴² – ou através do reconhecimento de seu caráter quase-constitucional –, seja como um tratado que determina preceitos de importância universal para a sociedade internacional, é inegável que a Carta da ONU possui, de fato, importância diferenciada na ordem jurídica internacional. Críticas podem ser tecidas em relação à maior ou menor empolgação em relação ao seu caráter constitucional, mas, como já afirmado pela doutrina²⁴³, sua importância como ponto de mutação das relações internacionais e como determinante jurídica de uma nova ordem internacional é incontestável.

No que tange aos objetivos do presente trabalho, a Carta da ONU é considerada não apenas em sua importância como fundamento jurídico de uma nova ordem jurídica internacional – construída em 1.945, e aperfeiçoada e adaptada desde então pela prática de seus órgãos principais –, mas, também, como o feixe de normas mais importante de um ordenamento jurídico que, mesmo complexo, não pode deixar de contemplar os princípios basilares por ela ditados – em especial a proibição do uso da força, a cooperação para o desenvolvimento da humanidade e a prevalência dos direitos humanos – como condicionantes fundamentais da paz e da segurança internacionais.

Como estabelecem os artigos 31 e 32, da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1.969²⁴⁴, todo e qualquer tratado deverá ser interpretado de boa-fé, e seu contexto compreenderá não apenas seu texto, preâmbulo e anexos, mas, também qualquer

²⁴⁰ Aqui refere-se à Santa Sé e a Taiwan.

²⁴¹ DE WET, Érika. **Chapter VII Powers...**, *op. cit.*, p. 97.

²⁴² Vide SLOAN, Blaine. *The United Nations Charter as a Constitution*, in **Peace International Law Review**, Volume 1, Issue 1, 1.989, pp. 61-126.

²⁴³ Por exemplo, LACHS, Manfred. *The Development and Trends of International Law in Our Time – General Course of Public International Law*, **RCADI**, Volume 169, 1.980, p. 9 e seguintes; SCHACHTER, Oscar. *International Law in Theory and Practice*, **RCADI**, Volume 178, 1.982, p. 9 e seguintes; VIRALLY, Michel. *Panorama du Droit International Contemporain*, **RCADI**, Volume 183, 1.983, p. 9 e seguintes; DUPUY, René-Jean. *Communaute Internationale et Disparites du Development*, **RCADI**, Volume 165, 1.979, p. 9 e seguintes.

²⁴⁴ Ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 2.009 e promulgada no ordenamento nacional pelo Decreto 7.030, de 14 de dezembro de 2.009.

acordo relativo ao tratado. Além disso, podem ser levados em consideração, na interpretação do texto de um tratado, ainda de acordo com a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, qualquer acordo posterior entre as partes, relativo à interpretação do tratado ou à sua aplicação, qualquer prática seguida posteriormente relativa à aplicação do tratado, que se estabeleça por acordo entre as partes relativamente à sua interpretação, e quaisquer regras de direito internacional aplicáveis às relações entre as partes – referentes ao tratado sob interpretação, obviamente – e, ainda, de forma suplementar de interpretação, o recurso aos trabalhos preparatórios²⁴⁵ – ou *travaux preparatoires*, como são geralmente referenciados na doutrina e na prática do direito internacional – e às circunstâncias de sua conclusão, de modo a se verificar o sentido desejado para determinada disposição por seus elaboradores.

Um tratado como a Carta da ONU não pode ser interpretado de modo ordinário, como um convênio como outro qualquer, mas, sim, de modo a contemplar sua dinâmica própria e importância, conjugando não apenas as suas disposições literais como também, e sobretudo, a atualização e a hermenêutica destas, conferidas pela prática de seus órgãos. Somente assim pode-se alcançar a verdadeira interpretação das disposições da Carta da ONU, o entendimento concreto em relação a suas ações²⁴⁶.

Pelo seu caráter fundamental, sérios debates têm se desenvolvido em torno da questão relativa à interpretação e aplicação das disposições da Carta da ONU. Formuladas em sentido amplo, muitas de suas normas têm tido seu conteúdo e interpretação determinados pela prática dos seus órgãos principais – a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança – aos quais foram conferidos poderes para a implementação dos seus dispositivos²⁴⁷. Além disso, os dois órgãos principais da organização podem demandar à

²⁴⁵ Sobre interpretação de tratados com base em seus *travaux preparatoires*, vide, dentre outros: RIS, Martin. *Travaux Preparatoires and ICJ Recourse to Travaux Preparatoires: Towards a Proposed Amendment of Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on The Law of the Treaties*. In **Boston College International and Comparative Law Review**, Volume 14, Issue 1, 1.991, disponível em <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1339&context=iclr&sei-redir=1#search=%22travaux%20preparatoires%20as%20an%20element%20interpretation%20treaties%22>, acessado em 07 de setembro de 2011. Também MERISH, B. M. *Travaux Preparatoires as an Element in the Interpretation of the Treaties*, in **Indian Journal of International Law**, Volume 11, 1.971, p. 54.

²⁴⁶ Como já mencionado na Introdução ao presente trabalho, em sua elaboração foi adotada esta atitude hermenêutica, com recurso suplementar aos *travaux preparatoires*.

²⁴⁷ Cf. FRANCK, Thomas. **Recourse to Force...**, *op. cit.*, p. 7. Thomas Franck cita o entendimento de Rosalyn Higgins, segundo o qual “os órgãos políticos da ONU tem se considerado competentes para estabelecer sua própria competência” para interpretar as disposições da Carta. (Cf. HIGGINS, Rosalyn. *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, *apud* FRANCK, Thomas. **Recourse to Force...**, *op. cit.*, p. 7)

Corte Internacional de Justiça que exerça sua competência consultiva em relação à hermenêutica de determinado dispositivo da Carta²⁴⁸.

Frequentemente, as disposições da Carta da ONU são confrontadas com questões inéditas e desafiadoras à realização de seus propósitos – seja em função de sua não previsão pelos redatores originais da Carta, seja em função das mudanças sociais e estruturais nas relações internacionais nos últimos sessenta anos –, o que significa que seu texto é submetido constantemente a revisão, atualização e consolidação pela prática de seus órgãos²⁴⁹.

Thomas Franck cita como exemplo a questão relacionada ao exercício do poder de veto e à abstenção de membro permanente do Conselho de Segurança: “Na prática, por muitos anos, cada Presidente do Conselho de Segurança interpretou a disposição [o artigo 27(3), que estabelece o chamado “poder de veto”] no sentido de que uma abstenção de um membro permanente não deve ser computada como veto. Uma leitura estritamente legal do artigo 27 (3) poderia concluir de outro modo. Contudo, em 319²⁵⁰ oportunidades, decisões muito importantes foram tomadas diante da abstenção – e sem a objeção – dos membros permanentes”. É entendimento consolidado na prática do Conselho de Segurança que um membro permanente possa manifestar sua discordância com o texto ou o propósito de determinada resolução pela sua abstenção, sem, com isso, bloquear sua aprovação.

A Corte Internacional de Justiça reconheceu a importância da interpretação das disposições da Carta da ONU pela prática de seus membros, no parecer consultivo sobre a presença sul-africana na Namíbia, em 1.971, onde afirmou, em relação à prática relativa à abstenção de membro permanente do Conselho de Segurança, que:

“os procedimentos do Conselho de Segurança que vigoraram por um longo período de tempo fornecem evidências abundantes de que as decisões de sua presidência e as posições adotadas por seus membros, em particular os membros permanentes, têm interpretado de modo consistente e uniforme a abstenção voluntária de um membro permanente como não constituindo óbice à adoção de resoluções. Ao se abster, um membro não expressa sua objeção à aprovação do que está

²⁴⁸ Cf. o Capítulo XIV, da Carta da ONU, que estabelece a competência da Corte Internacional de Justiça e estabelece, em seu artigo 96 (1), a competência consultiva deste órgão, mediante requisição da Assembleia Geral ou do Conselho de Segurança.

²⁴⁹ Cf. FRANCK, Thomas. **Recourse to Force...**, *op. cit.*, p. 7.

²⁵⁰ Franck lista as 319 resoluções em seu livro. *op. cit.*, p. 8, nota 16. Vide também STAVROPOULOS, Constantin A. *The Practice of Voluntary Abstentions by Permanent Members of the Security Council under Article 27, Paragraph 3, of the Charter of the United Nations*, in **The American Journal of International Law**, Volume 61, n.º3, Julho/1.967, pp. 737/752.

sendo proposto; de modo a impedir a adoção de uma resolução, que exija a unanimidade de membros permanentes, o membro permanente deve expressar um voto negativo. Este procedimento, seguido pelo Conselho de Segurança, que tem se mantido inalterado desde a emenda do artigo 27, da Carta, em 1.965, tem sido amplamente aceito pelos membros da ONU e evidencia a prática geral da organização.”²⁵¹

No julgamento do caso das atividades militares e paramilitares contra e na Nicarágua, a Corte Internacional de Justiça também se manifestou a respeito da questão da relação entre prática de um órgão da organização e o texto normativo relacionado ao uso da força, ao estabelecer que:

“A importância para a Corte, de casos de condutas estatais *prima facie* inconsistentes com o princípio da não-intervenção reside na natureza da justificativa oferecida. Confiança de um Estado sobre um novo direito ou uma exceção sem precedentes ao princípio podem, se compartilhadas com outros Estados, levar à modificação do direito internacional consuetudinário”.²⁵²

Obviamente, a prática não tem *per se* o condão de emendar um tratado, mas – como também já decidido pela Corte –, a prática de um órgão da ONU pode ser vista como meio de interpretação do texto da Carta e, por isso, pode moldar o entendimento da sociedade internacional sobre ele²⁵³.

Mesmo sendo a mais importante referência em termos de valores, normas e princípios para o convívio da sociedade internacional – seja em função da correção de seus propósitos, ou por obrigar atualmente à maioria esmagadora dos Estados – a Carta da ONU é complementada também por regras de *jus cogens*, que tanto podem ter atingido esta condição por sua menção expressa no próprio texto da Carta (como a proibição do uso da força), quanto antes mesmo de sua elaboração (como o direito à legítima defesa, à igualdade soberana dos Estados, a proibição da escravidão etc).

Érika de Wet explica que a complementação das disposições da Carta por normas de *jus cogens* não retira dela sua natureza “quase-constitucional”, pois reforça – isto sim – o entendimento de que seus criadores tinham a intenção de reiterar e incluir em

²⁵¹ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1.970)*, Parecer Consultivo, ICJ Reports, 1.971, página 22, parágrafo 22. Doravante simplesmente referenciado como *Parecer sobre a Namíbia*.

²⁵² *Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicarágua vs. Estados Unidos da América)*, Mérito, ICJ Report 1.986, p. 109, parágrafo 207. Doravante chamado simplesmente de *Caso Nicarágua*.

²⁵³ *Paracer sobre a Namíbia*, idem. Também, FRANCK, Thomas. **Recourse to Force**, *op. cit.*, p. 8.

um único texto os princípios basilares que já constituíam o ponto mais importante das relações interestatais, ao mesmo tempo em que estabeleciam novos princípios, valores e diretrizes para reforçá-los e ampliá-los²⁵⁴. E, como uma norma de caráter “quase-constitucional”, foi produzida para superar diversas gerações e turbulências políticas e sociais, com um caráter dinâmico, em termos suficientemente amplos e flexíveis que permitissem sua sobrevivência e evolução através de sua interpretação²⁵⁵.

A Corte Internacional de Justiça também já reconheceu este caráter dinâmico da Carta da ONU e desenvolveu, baseada no conceito de *poderes implícitos*, da hermenêutica constitucional estadunidense, e no método hermenêutico teleológico europeu, um conceito interpretativo próprio para a Carta da ONU, focado na função das provisões fundamentais de seu texto em relação ao tratado como um todo, o que leva à consideração dos propósitos da Organização como fator decisivo para a interpretação da Carta, bem como do caráter distintivo de suas disposições em relação aos demais tratados²⁵⁶.

No parecer consultivo sobre a legalidade de utilização de armas nucleares em conflitos armados por um Estado, a Corte Internacional de Justiça reafirmou a natureza dupla de tratados constitutivos de organizações internacionais e destacou que a natureza da organização, seus objetivos e sua atuação prática são elementos que merecem atenção especial durante a atividade de interpretação de suas disposições²⁵⁷.

O capítulo I, da Carta da ONU, estabelece os propósitos e princípios da organização como modo de deixar explícita a direção à qual as atividades da organização e os objetivos comuns de seus membros devam ser orientadas.

Da análise dos *travaux préparatoires*, da Conferência de São Francisco, se conclui que os membros originários da organização possuíam, àquela altura, duas grandes preocupações: em primeiro lugar, era senso comum entre os conferencistas que a

²⁵⁴ DE WET, Érika. **The Chapter VII Powers...**, *op. cit.*, p. 95/96.

²⁵⁵ *Idem*, p. 100.

²⁵⁶ *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Parecer Consultivo, ICJ Reports, 1.949, p. 174 parágrafo 88; *Certain Expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Parecer Consultivo de 20.07.1.962, ICJ Reports 1.962, p. 157, parágrafo 80; *Effect of Awards of Compensation Made by the UN Administrative Tribunal*, Parecer Consultivo, ICJ Reports 1.954, p. 57; *Parecer sobre a Namíbia*, *op. cit.*, p. 31; *Western Sahara*, Parecer Consultivo, ICJ reports 1.975, p. 32; *Competence of the General Assembly Regarding Admission to the United Nations*, Parecer Consultivo, ICJ Reports 1.950, p. 8/9.

²⁵⁷ *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Parecer Consultivo, a pedido da Organização Mundial da Saúde, ICJ Reports, 1.996, p. 74/75, parágrafo 19. A natureza dupla, afirmada pela Corte, está no fato de que os tratados constitutivos de organizações internacionais são, de um lado, tratados multilaterais, no sentido formal, aos quais as regras ordinárias de interpretação se aplicam, e, de outro, tratados com características particulares, por serem tratados com o intuito primordial de criar novos sujeitos de direito, investidos de certa autonomia e destinados à realização de objetivos comuns.

Sociedade das Nações fracassara em prevenir a violência entre os Estados em decorrência de sua estrutura normativa, ainda fortemente condicionada e centrada na vontade soberana individual dos Estados – o que se materializou no fracasso da adoção ou resistência coletivas contra a agressão – e, pela ausência de um órgão específico para lidar com as questões relacionadas à paz e à segurança internacionais, dotado de poderes específicos e de força cogente para tanto, e, portanto, estavam determinados a realizar em São Francisco um compromisso muito mais explícito e definitivo em relação à manutenção da paz.

A segunda preocupação dos membros originários se referia ao fato de que os compromissos coletivos contra a agressão, apesar de importantes, seriam um remédio insuficiente para se lograr a manutenção da paz e da segurança internacionais no futuro, e, por isso, desejavam estabelecer também, já naquela oportunidade, uma resposta firme e forte contra injustiças massivas²⁵⁸.

Ainda que as referências expressas aos direitos humanos no texto final da Carta da ONU sejam poucas²⁵⁹, e uma ênfase maior tenha sido conferida à questão da paz e da segurança internacionais – o que denota que os membros originários da organização, sobretudo as grandes potências aliadas, moldaram-na, *a priori*, à feição de um organismo de *policimento* internacional do uso da força, ainda calcado na visão de ameaças tradicionais à segurança e à defesa dos Estados –, da interpretação teleológica de seu texto ressalta serem os direitos humanos um feixe axiológico transversal jacente aos propósitos e ações da organização²⁶⁰.

Da análise de alguns debates e de algumas propostas feitas ao longo da preparação do esboço da Carta da ONU e, em especial, na própria conferência de São Francisco, emergem informações e indícios importantes, para a *mens legis* por detrás do texto final de algumas de suas disposições.

Com relação à proibição do uso da força, um primeiro exemplo pode ser citado referente às discussões em torno das disposições do artigo 2(4). O texto final deste artigo é: “todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou

²⁵⁸ Cf. FRANCK, Thomas. **Recourse to Force**, *op. cit.*, p. 19.

²⁵⁹ Segundo aponta Cláudia Giovannetti Pereira dos Anjos, no texto da Carta da ONU constam 27 menções à expressão “paz e segurança internacionais” e apenas 07 à expressão “direitos humanos”. Cf. ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. *op. cit.*, p. 52.

²⁶⁰ Ainda que não seja pródiga a menção aos direitos humanos na Carta, estes foram sendo afirmados e ampliados – muitos, inclusive, *descompactados* das entrelinhas de seu texto –, e estabelecidos como valores supremos da organização pela prática de seus órgãos e de seus membros. Cf. FRANCK, Thomas. **Recourse to Force**, *op. cit.*, p. 19.

qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas”. Na versão elaborada em Dumbarton Oaks, o texto do artigo 2(4) era: “todos os membros da organização devem abster-se em suas relações internacionais da ameaça de uso da força ou do uso da força em si, por quaisquer modos inconsistentes com os propósitos da organização”²⁶¹.

Já na conferência de São Francisco, muitos dos Estados que não haviam participado da reunião em Dumbarton Oaks insistiram para que o seu texto fosse ampliado, para se incluir o dever de respeito à integridade territorial e à independência política dos Estados²⁶². A Austrália propôs uma emenda que fazia incluir as palavras “contra a integridade territorial e a independência política de qualquer Estado membro”, unanimemente aprovada pelos participantes.

O México propôs a inclusão, no texto do art. 2(4), das seguintes disposições: “nenhum Estado possui o direito de intervir, direta ou indiretamente, qualquer que seja a razão, nos assuntos internos e externos dos outros Estados”. Não aprovada para o artigo em questão, este texto acabou por ser incluído no corpo do artigo 2(7), que lida com a questão do uso da força pela organização e não pelos Estados-membros.

O texto final aprovado do artigo 2(7) é “nenhum dispositivo na presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII”²⁶³.

Ao final da discussão, o desenvolvimento de normas aplicáveis à determinação do que constituiria ou não uma interferência em assuntos internos dos Estados – ou o que

²⁶¹ Cf. UNCIO – Dumbarton Oaks Proposals, Doc. 1, G1, p. 3.

²⁶² Austrália, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Etiópia, México, Nova Zelândia, Panamá, Peru, Tchecoslováquia e Uruguai fizeram propostas neste sentido.

²⁶³ A ênfase não consta do original. Quando a cláusula de não-intervenção apareceu no art. 2(7), suas conseqüências foram mitigadas pelos demais participantes da conferência, de modo a permitir a intervenção em assuntos internos dos Estados quando o Conselho de Segurança adotasse medidas coercitivas. A delegação estadunidense sustentou que: “a organização não deverá intervir no que for essencialmente da vida interna de seus membros. Contudo, este princípio está sujeito a evolução. Os Estados Unidos da América têm tido uma grande experiência em lidar com problema semelhante, ou seja, a relação entre os seus [à época] 48 Estados e o governo federal. Atualmente, o governo federal exerce uma autoridade impensável quando sua constituição foi criada. Da mesma forma (...) se a Carta contém princípios simples e amplos, as futuras gerações serão gratas” (Cf. 6 UNCIO, Commission I, Committee I, DOC. 1.019, I/1/42, 16 de junho de 1.945, p. 507, para. 508). Em apoio a esta posição, a Grã-Bretanha propôs que: “quando uma situação ameaçar a paz e a segurança internacionais, deixará de ser essencialmente da jurisdição interna e todas as potências poderão recorrer ao Conselho de Segurança” (Cf. Minutas da 65.^a Reunião Consultiva Informal das Potências sobre Emendas Propostas, São Francisco, 06 de junho de 1.945, 1 Foreign Relations of The United States of América, 1.945, 1.176 a .1.178).

justificaria tal ato em prol da manutenção da paz e da segurança internacionais – foi deixado à prática do Conselho de Segurança, que tem se utilizado deste poder, de modo cada vez mais frequente e amplo, para agir em relação a crises internas – como, por exemplo, o colapso do Estado haitiano e a ausência de governo civil efetivo na Somália – ou para dar resposta a situações decorrentes imediatamente delas – como a proteção de civis e de cidades sitiadas na Bósnia e o combate ao patrocínio estatal ao terrorismo e à segregação de mulheres pelo Talibã²⁶⁴.

Também em relação à vedação de intervenção nos assuntos internos dos Estados, a França ofereceu uma emenda ao texto proposto para o artigo 2(7) que, embora não tenha sido aceita na conferência, representa um bom exemplo de como a prática da organização viria a ampliar os desígnios iniciais dos seus fundadores, no sentido do eixo axiológico jacente às suas disposições.

A proposta francesa buscava legitimar a intervenção internacional na ordem interna dos Estados, quando a “clara violação de liberdades essenciais e direitos humanos por parte de um Estado constituísse, por si, uma ameaça capaz de comprometer a paz”²⁶⁵. Além da rejeição da proposta francesa, também foi retirada do projeto da Carta a disposição que estabelecia que “é dever de cada membro da organização de assegurar que as condições existentes em sua jurisdição não comprometam a paz e a segurança internacionais e, para este fim, respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais de seu povo e agir de acordo com os princípios da humanidade e da justiça. Condicionada à obediência desta obrigação, a organização não intervirá nos assuntos internos de qualquer de seus membros”²⁶⁶. Ou seja, segundo esta proposta, a organização somente estaria impedida de intervir *se* o Estado membro não violasse os direitos fundamentais de seu povo e pautasse seus atos de gestão pelos princípios da humanidade e da justiça.

²⁶⁴ Cf. FRANCK, Thomas. **Recourse to Force**, *op. cit.*, p. 14.

²⁶⁵ Cf. 12 UNCIO, Commission III, Committee 2, Doc. 207, III/2/A/3, 10 de maio de 1.945, 179 a 191.

²⁶⁶ Cf. *Joint Formulation Group's Draft*, de 20 de setembro de 1944. *Memorandum* do Sub-Secretário de Estado ao Secretário de Estado [dos Estados Unidos da América], 1 Foreign Relations of the United States, 1.944, 828 a 829. Como explicado por Thomas Franck: “Em 1945, a Grã-Bretanha, apesar de sua retórica, acompanhou a União Soviética na oposição a quaisquer rascunhos [de trechos] da Carta da ONU que considerassem ilegal a violência de um Estado contra pessoas e o submetido às mesmas sanções apontadas para o uso da violência estatal contra outro Estado. Sir Alexander Cadogan, em Dumbarton Oaks, opô-se a uma proposta de referência a direitos humanos e liberdades fundamentais, no texto que se tornaria o artigo 1 (3), da Carta, alegando que isto poderia encorajar a organização a se envolver em críticas aos assuntos internos dos Estados. O embaixador Andrei Gromyko complementou que ‘a referência aos direitos humanos e a liberdades básicas não é essencial como função principal de uma organização de segurança internacional’”. Como resultado desta postura, as disposições legitimando ações motivadas por violações de direitos humanos foram sistematicamente retiradas do *draft*.

Guardadas as devidas proporções, muito embora estas disposições não tenham chegado a ver a luz no texto final da Carta, a evolução da prática da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança revelam um alinhamento cada vez mais próximo com os propósitos almejados por estas propostas, no sentido de se determinar a possibilidade de intervenção por parte da organização nos assuntos internos de um Estado, diante de violação de direitos humanos²⁶⁷.

2.1.2. O REGIME DA SEGURANÇA COLETIVA

A expressão *segurança coletiva*²⁶⁸ não aparece textualmente na Carta da ONU²⁶⁹, mas é geralmente utilizada como sinônimo, ou referência, ao sistema de manutenção da paz e da segurança internacionais por ela estabelecidos²⁷⁰, bem como daquelas disposições a ele correspondentes em tratados constitutivos de organizações e acordos regionais²⁷¹.

²⁶⁷ Vide, sobretudo, a emergência do conceito de *responsabilidade de proteção*, analisado adiante, no item 2.1.4.

²⁶⁸ Como já visto anteriormente, os primeiros esforços de criação de um sistema de segurança coletiva remontam ao Congresso de Viena, de 1.815 – muito embora alguns apontem suas características e a tentativa de seu estabelecimento já desde as ligas gregas ou mesmo nas idéias do Cardeal Richelieu –, e a Sociedade das Nações. Sobre os antecedentes do sistema de segurança coletiva da ONU, vide, GROSS, Ernest A. *International Organization and Collective Security: Changing Values and Priorities*. **RCADI**, Volume 138, 1.973, p. 419/427.

²⁶⁹ Preferiu-se, na Carta, a denominação de Solução Pacífica de Controvérsias (Capítulo VI) e Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e atos de Agressão (Capítulo VII). O Conselho de Segurança, na Resolução 1.318, de 07 de setembro de 2.000, declarou textualmente sua decisão de fortalecer o papel central da ONU na manutenção da paz (com a responsabilidade primária do Conselho para a manutenção da paz e da segurança internacionais) e de assegurar “o efetivo funcionamento do sistema de segurança coletiva estabelecido pela Carta [da ONU]”.

²⁷⁰ Cf. DE WET, Érika. **Collective Security**, *op. cit.*

²⁷¹ Como o Capítulo VI, da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), que estabelece, dentre outras disposições que “toda agressão de um Estado contra a integridade ou a inviolabilidade do território, ou contra a soberania, ou a independência política de um Estado americano, será considerada como um ato de agressão contra todos os demais Estados americanos” (art. 28), “Os Estados membros, inspirados nos princípios de solidariedade e cooperação interamericanas, comprometem-se a unir seus esforços no sentido de que impere a justiça social internacional em suas relações e de que seus povos alcancem um desenvolvimento integral, condições indispensáveis para a paz e a segurança. O desenvolvimento integral abrange os campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico, nos quais devem ser atingidas as metas que cada país definir para alcançá-lo” (art. 30), “A cooperação interamericana para o desenvolvimento integral é responsabilidade comum e solidária dos Estados membros, no contexto dos princípios democráticos e das instituições do Sistema Interamericano. Ela deve compreender os campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico, apoiar a consecução dos objetivos nacionais dos Estados membros e respeitar as prioridades que cada país fixar em seus planos de desenvolvimento, sem vinculações nem condições de caráter político” (art. 31), “Os Estados membros, convencidos de que o Homem somente pode alcançar a plena realização de suas aspirações dentro de uma ordem social justa, acompanhada de desenvolvimento econômico e de verdadeira paz, convêm em envidar os seus maiores esforços na aplicação dos seguintes princípios e mecanismos: a) Todos os seres humanos, sem distinção de raça, sexo, nacionalidade, credo ou condição social, têm direito ao bem-estar material e a seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade, dignidade, igualdade de oportunidades e segurança

O sistema de segurança coletiva aparece desenhado, principalmente, nas disposições convencionais da Carta da ONU referentes à proibição do uso da força e às atribuições e poderes do Conselho de Segurança.

Uma vez estabelecida a proibição do uso da força (art. 2 (4)), a Carta da ONU confere ao Conselho de Segurança a competência para a determinação da existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão (art. 39), bem como a de aplicar medidas coercitivas com ou sem o emprego de força (arts. 41 e 42), aplicar medidas provisionais (art. 40) e de investigar quaisquer controvérsias ou situações suscetíveis de provocar atritos entre os Estados, ou de dar origem a uma controvérsia, de modo a determinar se a sua continuidade poderá ensejar situação de ameaça de ruptura ou ruptura da paz (art. 34). Ainda que haja previsão convencional para a possibilidade do exercício de legítima defesa individual ou coletiva (art.51), esta deve ser exercida nos parâmetros estabelecidos pela Carta da ONU e de modo a não comprometer a autoridade e a responsabilidade atribuídas ao Conselho de Segurança, o que reforça a exclusividade do órgão na regulação do uso da força internacional.

Através deste sistema de segurança coletiva, a Carta da ONU busca efetivar a realização de seu propósito mais importante: a manutenção da paz e da segurança

econômica; b) O trabalho é um direito e um dever social; confere dignidade a quem o realiza e deve ser exercido em condições que, compreendendo um regime de salários justos, assegurem a vida, a saúde e um nível econômico digno ao trabalhador e sua família, tanto durante os anos de atividade como na velhice, ou quando qualquer circunstância o prive da possibilidade de trabalhar; c) Os empregadores e os trabalhadores, tanto rurais como urbanos, têm o direito de se associarem livremente para a defesa e promoção de seus interesses, inclusive o direito de negociação coletiva e o de greve por parte dos trabalhadores, o reconhecimento da personalidade jurídica das associações e a proteção de sua liberdade e independência, tudo de acordo com a respectiva legislação; d) Sistemas e processos justos e eficientes de consulta e colaboração entre os setores da produção, levada em conta a proteção dos interesses de toda a sociedade; e) O funcionamento dos sistemas de administração pública, bancário e de crédito, de empresa, e de distribuição e vendas, de forma que, em harmonia com o setor privado, atendam às necessidades e interesses da comunidade; f) A incorporação e crescente participação dos setores marginais da população, tanto das zonas rurais como dos centros urbanos, na vida econômica, social, cívica, cultural e política da nação, a fim de conseguir a plena integração da comunidade nacional, o aceleração do processo de mobilidade social e a consolidação do regime democrático. O estímulo a todo esforço de promoção e cooperação populares que tenha por fim o desenvolvimento e o progresso da comunidade; g) O reconhecimento da importância da contribuição das organizações tais como os sindicatos, as cooperativas e as associações culturais, profissionais, de negócios, vicinais e comunais para a vida da sociedade e para o processo de desenvolvimento; h) Desenvolvimento de uma política eficiente de previdência social; e, i) Disposições adequadas a fim de que todas as pessoas tenham a devida assistência legal para fazer valer seus direitos” (art. 45). Também, as disposições do tratado constitutivo da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN, estabelecem, dentre outras questões, que: “As Partes comprometem-se, de acordo com o estabelecido na Carta das Nações Unidas, a regular por meios pacíficos todas as divergências internacionais em que possam encontrar-se envolvidas, de modo a não comprometer a paz e a segurança internacionais, assim como a justiça, e a não recorrer, nas relações internacionais, a ameaças ou ao emprego da força de qualquer forma incompatível com os fins das Nações Unidas” (art. 1.º), “De modo a atingir mais efetivamente os objetivos deste tratado, as Partes, separadamente ou em conjunto, através de auxílio mútuo ou individual contínuo e efetivo, manterão e desenvolverão suas capacidades de resistência a ataques armados individual e coletivamente” (art. 2.º).

internacionais. Para tanto, estabelece, em seu artigo 24, que os membros da organização conferem ao Conselho de Segurança a competência principal para a manutenção da paz e da segurança internacionais e reconhecem que, no desempenho de suas funções, este órgão age em seu nome.

Hans Kelsen afirmava que a segurança coletiva seria o principal propósito da ONU – como já o era na finada Sociedade das Nações. Para ele, as medidas de segurança coletiva teriam caráter de sanção, por serem levadas a cabo contra a violação de um direito, perpetrada por um Estado – ou grupo de Estados – contra membros da comunidade internacional²⁷².

Segundo o artigo 43 (1), da Carta da ONU²⁷³, os membros da organização devem ceder ao Conselho de Segurança – sempre que requisitados a tanto e mediante acordo ou acordos especiais²⁷⁴ -, aparato militar para que sejam levadas a cabo as medidas de uso de força estabelecidas por ele. Além disso, com o intuito de habilitar e aprimorar a capacidade de resposta imediata da organização às determinações de emprego de força e medidas urgentes, determinadas pelo Conselho de Segurança, a Carta estabelece que seus membros deverão manter em prontidão contingentes de forças aéreas nacionais para a execução combinada de ações coercitivas internacionais²⁷⁵.

Para tanto, dentro dos limites que viessem a ser estabelecidos em acordos específicos, o grau de preparação e potência destes contingentes seriam determinados pelo próprio Conselho de Segurança, com a assistência da Comissão de Estado Maior²⁷⁶, órgão estabelecido pela Carta para orientar e assistir o Conselho em todas as questões relativas às suas exigências militares, referentes à manutenção da paz e da segurança internacionais, utilização e comando de forças postas à sua disposição e regulamentação de armamento e desarmamento, composto pelos chefes de Estado-Maior das forças armadas dos membros permanentes. Apesar de sua previsão convencional e de sua aparente importância, a

²⁷² KELSEN, Hans. *Collective Security and Collective Self-Defense Under the Charter of the United Nations*. In **The American Journal of International Law**, Vol. 42, N.º 4 (outubro 1.948), pp. 783/796. Também, vide MURDOCK, James Oliver. *Collective Security Distinguished from Intervention*, in **The American Journal of International Law**, Volume 56, n.º 2, abril/1.962, pp. 500/503.

²⁷³ Art. 43(1) – Todos os membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais.

²⁷⁴ Art. 43(2) – Tal acordo ou tais acordos determinarão o número e tipo das forças, seu grau de preparação e sua localização geral, bem como a natureza das facilidades e da assistência a serem proporcionadas.

²⁷⁵ Art. 45.

²⁷⁶ Estabelecido e disciplinado pelos artigos 46 e 47, da Carta.

Comissão de Estado Maior praticamente não tem funcionado desde o final dos anos quarenta²⁷⁷, apesar de ainda se reunir periodicamente.

Entretanto, a disposição destinada à criação de uma força militar permanentemente à disposição da organização, sempre foi, e continua a ser, *letra morta*²⁷⁸, tanto em função de não terem sido celebrados os acordos mencionados no artigo 43 (1), quanto pela inoperância técnica e engessamento da cooperação impostas ao Conselho de Segurança durante a guerra fria.

Para evitar cair no descrédito ou na ineficácia de sua antecessora, a ONU passou a estabelecer, a partir da prática de seus órgãos principais, medidas e mecanismos alternativos para lograr cumprir as medidas de segurança coletiva estabelecidas pelo Conselho de Segurança.

Uma destas medidas foi o desenvolvimento do instituto da *delegação* de poderes relativos ao uso da força aos Estados *capazes e determinados*²⁷⁹. Ao dar *autorização* para que os Estados interessados em levar a cabo as medidas por ele determinadas executem-nas em seu nome, ou em nome da organização, o Conselho de Segurança acabou por desenvolver um mecanismo inovador, que, através de sua prática ao longo dos anos, consolidou-se como alternativa à formação de uma força militar própria.

O modelo de delegação foi utilizado pela primeira vez em 1.950, na Guerra da Coreia, onde o Conselho estabeleceu pela primeira vez a ocorrência de uma *ruptura da paz* e recomendou que os Estados-membros disponibilizassem forças militares e outros meios de assistência, sob o comando unificado dos Estados Unidos da América²⁸⁰.

²⁷⁷ Apesar de ter sido mencionado expressamente no texto da Resolução 665 (1.990), do Conselho de Segurança, de 25 de agosto de 1.990: “(...) 4. Solicita ainda aos Estados em questão coordenarem suas ações para a busca do [estabelecido] nos parágrafos anteriores desta resolução, através dos mecanismos apropriados da Comissão de Estado Maior e, após consultas com o Secretário-Geral, submeter relatórios ao Conselho de Segurança e ao Comitê estabelecido pela Resolução 661 (1.990), para facilitar o monitoramento da implementação desta resolução”.

²⁷⁸ Cf. DE WET, Érika. **Collective Security**, *op. cit.*

²⁷⁹ Tradução livre da expressão *able and willing* constante de várias resoluções do Conselho de Segurança.

²⁸⁰ Cf. Resolução 82 (1.950), de 25 de junho de 1.950, onde o Conselho de Segurança compartilhou da preocupação expressada pela Assembléia Geral, na Resolução 293 (IV), de 21 de outubro de 1.949, e determinou que o ataque militar da Coreia do Norte ao território da Coreia constituía uma ruptura da paz, bem como determinava a interrupção imediata de todas as hostilidades, e, dentre outras disposições, que os membros da organização interrompessem qualquer tipo de assistência às autoridades norte-coreanas. Na resolução 83 (1.950), de 27 de junho de 1.950, o Conselho de Segurança, diante da não interrupção das hostilidades e ataques por parte das autoridades norte-coreanas, recomendava aos membros da organização que fornecessem toda a assistência necessária à República da Coreia para repelir o ataque armado e para restaurar a paz e segurança internacionais na região. Na Resolução 84 (1.950), de 07 de julho de 1.950, o Conselho de Segurança acolheu o “pronto e vigoroso apoio” dado pelos Estados Unidos da América às Resoluções 82 e 83, e recomendou aos membros da organização que fornecessem força militar e outros tipos de assistência consoante as mencionadas resoluções e as disponibilizassem ao comando unificado dos Estados Unidos da América.

A guerra fria paralisaria as ações de natureza militar do Conselho pela maior parte de sua duração, com exceção da chamada “Resolução do Artigo 41 ½”, sobre a Rodésia, em 1.966²⁸¹. Com o final da guerra fria, já na década de 1.990, o Conselho de Segurança retomaria plenamente o uso de seus poderes e voltaria a utilizar-se do sistema de delegações contra o Iraque²⁸², quando da violação e invasão do território do Kuwait²⁸³.

²⁸¹ Cf. BLOKKER, Niels. *Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by “Coalitions of Able and Willing”*. In **The European Journal of International Law**, Vol. 11, n.º 3, 2.000, p. 543. Blokker refere-se à Resolução 221 (1.966), de 09 de abril de 1.966, onde o Conselho de Segurança, tendo estabelecido, nas Resoluções 216 (1.965) e 217 (1.965) que os membros das Nações Unidas deveriam romper todas as relações econômicas com o regime ilegal da Rodésia do Sul (atual Zimbábue) – inclusive através do estabelecimento de um embargo de petróleo e derivados –, manifestou sua grave preocupação em relação à violação das suas determinações pelo governo português – que colaborava para que o petróleo continuasse a chegar à Rodésia –, e determinou que esta situação constituía uma ameaça à paz, além de conclamar o governo português a interromper as atividades de auxílio à Rodésia do Sul e a Grã-Bretanha a impedir, pelo uso da força se necessário, a chegada ao porto português da Beira dos navios petroleiros mencionados. A Resolução dava ainda poderes à Grã-Bretanha para prender e deter o petroleiro Joanna V, após sua partida do porto da Beira. A referência ao “artigo 41 ½” deve-se ao fato de seu texto situar-se entre as disposições dos artigos 41 e 42, da Carta, ao determinar o *uso da força* (se necessário), previsto no artigo 42, para garantir o cumprimento de uma *sanção econômica* (art. 41). Sobre os eventos ocorridos na Rodésia do Sul e sua discussão no seio do Conselho de Segurança, vide, por todos, ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. *op. cit.* pp. 84/87. A expressão “artigo 41 ½” faz referência à famosa observação do Secretário-Geral da organização (1.953/1.961), Dag Hammarskjöld, de que o regime legal das operações de manutenção de paz (*peacekeeping operations*) poderia ser encontrado no “Capítulo VI ½”, da Carta da ONU, uma alusão ao fato de que, embora não previstas no texto original da Carta, a prática da organização situava sua origem na zona cinzenta entre as medidas de solução pacíficas de controvérsias, do Capítulo VI, e as disposições sobre o uso da força, do Capítulo VII.

²⁸² A Resolução 660 (1.990), de 02 de agosto de 1.990, adotada no dia da invasão iraquiana ao território do Kuwait, classificou o ato iraquiano como ruptura da paz e da segurança internacionais. A Resolução 661 (1.990), de 06 de agosto de 1990, estabeleceu as primeiras sanções econômicas contra o Iraque. A Resolução 662 (1.990), de 09 de agosto de 1990, dentre outras disposições, classificou como ilegal e nula a anexação do território kuwaitiano. A Resolução 665 (1.990), de 25 de agosto de 1.990, estabeleceu um bloqueio naval internacional contra o Iraque e a Resolução 678 (1.990), de 29 de novembro de 1.990, autorizou os Estados-membros em cooperação com o Kuwait (que enviaram tropas para a coalizão militar), a usarem *todos os meios necessários* para fazer valer e implementar as determinações da Resolução 660 (1.990) (desocupação do território do Kuwait e retrocesso das tropas iraquianas), se o Iraque não cumpri-la voluntariamente até 15 de janeiro de 1.991. Sobre os detalhes políticos do primeiro conflito no Golfo Pérsico, vide MATTHEWS, Ken. **The Gulf Conflict and International Relations**. Nova Iorque, Routledge, 1.993.

²⁸³ O Conselho continuou a adotar o sistema de delegação desde então. Principalmente, por exemplo, através das Resoluções: 770, de 13 de agosto de 1.992, sobre ajuda humanitária à Bósnia e Herzegovina, onde dispôs: “O Conselho de Segurança, (...), *Assombrado* pela continuação das condições que impedem a distribuição de suprimentos humanitários com destino à Bósnia e Herzegovina e com o conseqüente sofrimento do povo daquele país; *Profundamente preocupado* com os relatos de civis presos em campos, prisões e centro de detenção; (...); *agindo* segundo o Capítulo VII, da Carta das Nações Unidas; *Reafirma* sua ordem para que os conflitos cessem imediatamente; *Conclama* os Estados a adotarem, em nível nacional ou através de agências ou acordos regionais, todas as medidas necessárias para facilitar, em conjunto com a ONU, a entrega (...) de assistência humanitária em Sarajevo (...)”; 787, de 16 de novembro de 1.992, que estabeleceu um embargo econômico à Iugoslávia: “O Conselho de Segurança, (...) *Condena* todas as violações do direito internacional humanitário, inclusive, em particular, a prática de “limpeza étnica” e o impedimento deliberado de entrega de comida e suprimentos médicos à população da República da Bósnia e Herzegovina (...); *decide*, agindo segundo o Capítulo VII, da Carta da ONU, de modo a garantir que *commodities* e mercadorias transportadas através da República da Iugoslávia (Sérvia e Montenegro) não sejam desviadas, em violação à Resolução 757 (1.992), proibir o carregamento de petróleo cru, derivados de petróleo, carvão, equipamentos relacionados a energia, ferro, aço, outros metais, produtos químicos, borracha, pneus, veículos, aeronaves e motores de todos os tipos (...); *Conclama* a todos os Estados a adotarem todas as medidas necessárias para garantir que nenhuma de suas exportações seja desviada para a

Como se verá mais adiante, as razões para a determinação do uso da força, a partir deste momento histórico, tornam-se cada vez mais focadas nas dimensões não convencionais das ameaças à paz e à segurança internacionais – principalmente aquelas relacionadas à violação ou negação de direitos humanos –, ecoando uma mudança de mentalidade e de postura ocorrida no Conselho, gestada desde os anos sessenta.

Além das competências dadas ao Conselho de Segurança para a tutela primordial da paz e da segurança internacionais, a Carta da ONU também confere competência – ainda que restrita – à Assembléia Geral para analisar, fazer recomendações e manifestar-se sobre questões relacionadas à segurança internacional.

No parecer consultivo sobre *Certas Despesas das Nações Unidas*²⁸⁴, a Corte Internacional de Justiça estabeleceu que a competência outorgada ao Conselho de Segurança pelo texto do artigo 24 é *primordial*, mas não *exclusiva*. Muito embora o Conselho seja o único órgão que pode impor obrigações e determinar o uso da força, nos termos do Capítulo VII, a Carta da ONU deixa inequivocamente clara a competência da Assembléia Geral para debruçar-se sobre questões referentes à paz e à segurança internacionais.

República da Iugoslávia (...); 816, de 31 de março de 1.993, que prorrogou o bloqueio aéreo à Bósnia e Herzegovina: “O Conselho de Segurança, (...) *autoriza* os Estados membros, sete dias após a adoção desta resolução, a tomar, nacionalmente ou através de organizações ou acordos regionais, sob a autoridade do Conselho de Segurança, e sujeito à coordenação do Secretário-Geral e da UNPROFOR, todas as medidas necessárias no espaço aéreo da República da Bósnia e Herzegovina (...)”; 794, de 03 de dezembro de 1.992, referente à situação na Somália: “O Conselho de Segurança, (...) *Reconhecendo* o caráter único da situação na Somália e *consciente* de sua deterioração e de sua complexa e extraordinária natureza, o que demanda uma resposta imediata e excepcional; *Determinando* que a magnitude da tragédia humana na causada pelo conflito na Somália, ainda mais exacerbada pelos obstáculos que estão sendo criados para a distribuição de assistência humanitária, constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais; (...) *Conclama* a todos os Estados, que estiverem em condição de fazê-lo a fornecer forças militares (...)”; 875, de 16 de outubro de 1.993, referente à situação do golpe de Estado no Haiti: “O Conselho de Segurança, (...) *Conclama* todos os Estados membros, agindo nacionalmente ou através de acordos ou organizações regionais, em cooperação com o governo legítimo do Haiti, a adotarem tais medidas (sic), (...) sob a autoridade do Conselho de Segurança, para garantir o estrito cumprimento das Resoluções 841 (1.993) e 873 (1.993) (...)”; 1.264, de 15 de setembro de 1999, referente à situação no Timor Leste: “O Conselho de Segurança, (...) *Autoriza* a formação de uma força multinacional sob uma estrutura unificada de comando (...) e *autoriza* os Estados que compuserem esta força multinacional a adotarem todas as medidas necessárias para o cumprimento de seu mandato; (...)”. A delegação mais recente adotada pelo Conselho de Segurança, até o encerramento das atividades deste trabalho, foi a delegação de poderes feita pela Resolução 1.973 (2.011), de 17 de março de 2.011, sobre a situação na Líbia, onde este dispôs: “O Conselho de Segurança, (...) *Condenando* a grave e sistemática violação de direitos humanos, inclusive detenções arbitrárias, desaparecimentos forçados, tortura e execuções sumárias; (...) *Considerando* que os ataques sistemáticos e de amplo alcance atualmente sendo realizados pela República Árabe Líbia Jamahiriya contra a população civil podem caracterizar crimes contra a humanidade; (...) *determinando* que a situação na República Árabe Líbia Jamahiriya continua a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais; *Agindo* segundo o Capítulo VII, da carta da ONU; (...) *Decide* estabelecer o banimento de todos os vôos do espaço aéreo da República Árabe Líbia Jamahiriya; (...) *Autoriza* a todos os Estados que tenha notificado o Secretário-Geral [da ONU] e o Secretário-Geral da Liga dos Estados Árabes, agindo nacionalmente ou através de acordos ou organizações regionais, a adotar todas as medidas necessárias para forçar o cumprimento do banimento (...)”.

²⁸⁴ *Certain Expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2, of the Charter)*, op. cit. p. 163.

Neste sentido, o artigo 14 estabelece que a Assembléia Geral *poderá recomendar* medidas para a solução pacífica de qualquer situação, qualquer que seja sua origem, “que lhe pareça prejudicial ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre as nações”, inclusive em situações que revelem a violação aos propósitos e princípios estabelecidos pela Carta da ONU, ainda que limitado pelo texto do artigo 12²⁸⁵. Além disso, o artigo 11 dá à Assembléia Geral a prerrogativa para considerar os princípios gerais da cooperação internacional, no que compete à manutenção da paz e da segurança internacionais – inclusive os que se referem a desarmamento –, e para fazer recomendações relativas a estes princípios aos membros da organização, ao Conselho de Segurança ou a ambos²⁸⁶, bem como lhe confere também a competência para discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, que a ela forem submetidas por qualquer membro, pelo Conselho de Segurança ou, eventualmente, por um Estado não-membro, podendo fazer recomendações a respeito destes assuntos²⁸⁷. O artigo 18 elenca textualmente a manutenção da paz e da segurança internacionais como matéria de competência da Assembléia Geral.

A preocupação em relação ao risco de inoperância do Conselho de Segurança – e, conseqüentemente, dos poderes e competências a ele conferidos pela Carta da ONU – já se manifestava nas reuniões de Dumbarton Oaks e de São Francisco, sem que, entretanto, se lograsse conferir ao órgão representativo da organização um papel mais efetivo na tutela e manutenção da paz e da segurança internacionais²⁸⁸.

²⁸⁵ Art. 12. 1. Enquanto o Conselho de Segurança estiver exercendo, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembléia Geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança a solicite. 2. O Secretário-Geral, com o consentimento do Conselho de Segurança, comunicará à Assembléia Geral, em cada sessão, quaisquer assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que estiverem sendo tratados pelo Conselho de Segurança, e da mesma maneira dará conhecimento de tais assuntos à Assembléia Geral, ou aos Membros das Nações Unidas se a Assembléia Geral não estiver em sessão, logo que o Conselho de Segurança terminar o exame dos referidos assuntos.

²⁸⁶ Art. 11(1).

²⁸⁷ Sempre sujeitas à limitação do artigo 12, conforme disposto no art. 11(2).

²⁸⁸ Em Dumbarton Oaks, algumas propostas chegaram a ser apresentadas para se conferir à Assembléia Geral um papel secundário ao menos proporcional ao do Conselho de Segurança, mas não foram aprovadas. Em São Francisco, a Nova Zelândia apresentou uma proposta para que se estabelecesse na Carta a ação conjunta da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança na aplicação de medidas coercitivas, exceto em casos de “extrema urgência”, o que foi rejeitado. Também foram rejeitadas outras propostas que buscavam conferir à Assembléia Geral o mesmo poder dado ao Conselho de Segurança em relação à manutenção da paz e da segurança internacionais (Cf. FRANCK, Thomas. **Recourse to Force**, *op. cit.*, p. 31/32). O que se logrou conseguir, neste assunto, em São Francisco foi o papel secundário da Assembléia Geral, conforme disposto pela Carta da ONU

Esta questão voltaria à baila a partir da metade de 1.950, com o retorno da União Soviética às suas atividades no Conselho de Segurança²⁸⁹ e com o início da utilização do poder de veto como estratégia de retaliação política dentro do Conselho de Segurança, decorrente das tensões da guerra fria.

Por iniciativa dos Estados Unidos da América, foi apresentada, na abertura da sessão ordinária da Assembléia Geral daquele ano, uma proposta intitulada *United Action for Peace*²⁹⁰, discutida em plenário entre 01 e 03 de novembro e aprovada²⁹¹ no último dia, a proposta tornou-se a Resolução 377 (V), intitulada *Uniting for Peace*.

A Resolução reconheceu os dois primeiros propósitos fundamentais da organização, estabelecidos textualmente na Carta da ONU: a) a manutenção da paz e da segurança internacionais, devendo para tanto adotar medidas coletivas efetivas para a prevenção e remoção de ameaças à paz e a supressão de atos de agressão ou outras violações à paz, e promover a solução pacífica das controvérsias que possam conduzir à ruptura da paz, em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional; e, b) o desenvolvimento das relações amistosas entre os Estados, baseadas no respeito aos princípios da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e adotar outras medidas cabíveis para o fortalecimento da paz.

Além disso, reafirmou o entendimento manifestado pela Resolução 290 (IV), de que o desrespeito aos princípios da Carta da ONU constituía a causa principal da continuidade das tensões internacionais, e decidiu:

“Que, se o Conselho de Segurança, por falta de unanimidade entre seus membros permanentes, não lograr cumprir com sua responsabilidade primordial em relação à manutenção da paz e da segurança internacionais em qualquer situação onde possa ocorrer uma ameaça a paz, ruptura da paz ou ato de agressão, a Assembléia Geral deve abordar a questão imediatamente, com o objetivo de fazer as recomendações

²⁸⁹ A União Soviética iniciou um “boicote” ao Conselho de Segurança em 13 de janeiro de 1.950, por não ter sido aprovada a Resolução, por ela proposta, para se reconhecer o governo da República Popular da China, instalado em Pequim, como o legítimo representante da país na organização. A proposta de Resolução foi vetada, inclusive com voto contrário dos Estados Unidos da América. Em função disto, sob alegação de que o governo estadunidense estaria “incentivando a ilegalidade” ao não reconhecê-la em relação à presença dos representantes da República da China naquele órgão, o representante da delegação soviética, Yacob Malik, anunciou um boicote às reuniões do Conselho de Segurança. Esta medida revelou-se desastrosa para a diplomacia soviética, pois, durante a sua ausência voluntária das reuniões, em Junho e Julho daquele ano, o Conselho debruçou-se sobre a questão das medidas coercitivas relacionadas à guerra da Coreia. A União Soviética retomaria suas funções no Conselho de Segurança em agosto daquele ano. A discussão sobre a legitimidade de representação da China, como já se viu, persistiria na ONU até 1.971.

²⁹⁰ UN Doc. A/1377 (1.950)

²⁹¹ Resolução 377(V), de 03 de novembro de 1.950, aprovada por 52 votos a favor, 05 contra (todos do bloco soviético) e 02 abstenções (Índia e Argentina)

apropriadas aos membros [da ONU] sobre a adoção de medidas [de ação] coletivas, inclusive, no caso de ruptura da paz ou ato de agressão, a utilização de força armada, quando necessário, para a manutenção ou restauração da paz e da segurança internacionais. Se não estiver reunida no momento, a Assembléia Geral poderá reunir-se em reunião emergencial especial no prazo de vinte e quatro horas da sua convocação. Esta reunião de emergência deve ser convocada pelo voto de quaisquer sete membros do Conselho de Segurança ou pela maioria dos membros das Nações Unidas”. (o grifo não consta do original)²⁹²

A nova configuração de forças – ainda que alternativa – estabelecida pela Resolução 377 (V) teve seu primeiro desafio em 1.956, com a crise do Canal de Suez. Naquela ocasião, a atuação do Conselho de Segurança foi bloqueada pelo veto da Grã-Bretanha e da França, a uma proposta dos Estados Unidos da América para que o Conselho considerasse a invasão israelense à península do Sinai²⁹³ uma ruptura da paz e ordenasse a imediata retirada das tropas israelenses para detrás da linha de armistício, estabelecida pelo próprio órgão, em 1.949.

Imediatamente após o veto à proposição estadunidense, a Iugoslávia – que àquela altura ocupava assento rotativo –, apresentou ao Conselho uma proposta, baseada nas disposições da Resolução 377(V), que convocava uma reunião de emergência da Assembléia Geral²⁹⁴. A proposta foi aprovada e, em 30 de outubro de 1.956, a Assembléia

²⁹² Thomas Franck registra parte dos acalorados e tensos debates que se desenrolaram entre os representantes da missão soviética e os da missão estadunidense: “o embaixador soviético Andrei Vyshinsky opôs-se virulentamente à proposta. ‘Vocês não estão propondo’, ele perguntou [aos estadunidenses], ‘que as forças armadas devam ser transferidas ao controle da Assembléia Geral?...Vocês não estão desrespeitando o Capítulo VII da Carta, onde, a começar pelo artigo 43, está expressamente estabelecido que somente a Comissão de Estado Maior é responsável pelo controle de forças armadas, mediante comando do Conselho de Segurança, e que isto somente pode ser utilizado por decisão do próprio Conselho e não da Assembléia Geral...?’ E concluiu que ‘quando as medidas mencionadas demandarem ação, no sentido de ações coercitivas, particularmente através de força armada, a Assembléia Geral não pode fazer nada, uma vez que a Carta não lhe confere a competência para agir’. Virando-se para outro representante estadunidense, ele perguntou: ‘Será que John Foster Dulles [membro da missão estadunidense na ONU e nome de peso na diplomacia daquele país à época] é realmente uma pessoa tão ignorante que desconhece isto tudo?’” (Cf. FRANCK, Thomas M. **Recourse to Force**, *op. cit.*, p. 34)

²⁹³ Com a nacionalização do Canal de Suez, pelo presidente egípcio Gamal Abdel Nasser, França e Grã-Bretanha, que controlavam anteriormente o canal e a passagem para o comércio com o oriente, passam a apoiar as pretensões israelenses em relação à expansão territorial e à retomada do conflito com os egípcios.

²⁹⁴ Resolução 119, S/3.721 de 31 de outubro de 1.956. Mesmo tendo engrossado o coro do bloco soviético quando da votação da Resolução 377(V), a Iugoslávia agora manejava as disposições desta resolução para fazer valer o papel da Assembléia Geral em questões relacionadas ao exercício efetivo do sistema de segurança coletiva. A resolução proposta pela Iugoslávia contou com o apoio de China, Cuba, Irã, Peru, União Soviética e Estados Unidos da América. França e Grã-Bretanha, obviamente, votaram contra. Como se tratava de uma questão procedimental, a proposta não estava sujeita a veto.

Geral reuniu-se pela primeira vez sob o mandato da Resolução 377 (V), e *exigiu* o cessar-fogo na região²⁹⁵, solenemente desconsiderado pelos beligerantes.

Diante do desrespeito à decisão da Assembléia Geral, o Canadá apresentou uma proposta²⁹⁶ de resolução que solicitava ao Secretário-Geral da ONU a elaboração de um plano para a criação de uma força internacional de emergência, para garantir e supervisionar o cessar-fogo. A proposta canadense foi aprovada²⁹⁷, e a Assembléia Geral foi autorizada a recrutar, entre os Estados membros, que não os permanentes do Conselho de Segurança, força militar para compor a missão emergencial internacional. No dia seguinte à aprovação da criação da missão emergencial, o Secretário-Geral recebeu a aceitação incondicional de Israel em relação ao cessar-fogo, seguida, um dia depois, pela concordância de França e Grã-Bretanha²⁹⁸.

Em seu último relatório a respeito desta questão, o Secretário-Geral enfatizou o fato de que a missão emergencial tinha sido criada segundo as regras da resolução *Uniting for Peace* e que “há uma diferença óbvia entre estabelecer uma força [militar] para assegurar o encerramento de hostilidades, com retirada de forças, e estabelecer tal força [militar] com vistas a forçar a retirada de forças”²⁹⁹. O sucesso desta primeira experiência inaugurava na organização uma nova dimensão de *operações de paz*, além de ter consolidado, pela prática, um papel mais efetivo para a Assembléia Geral dentro do sistema de segurança coletiva e dado interpretação mais atualizada às disposições da Carta pertinentes a este ponto.

Quatro anos após, em 1.960, as disposições da Resolução 377 (V) seriam novamente utilizadas, desta vez em relação à “Questão do Congo”. O Conselho de Segurança havia estabelecido uma força militar para auxiliar o governo da República do Congo, em 14 de Julho de 1.960³⁰⁰. Já em setembro, a União Soviética e os Estados

²⁹⁵ Resolução 997 (ES-I), de 02 de novembro de 1.956.

²⁹⁶ Resolução 998 (ES-I), de 04 de novembro de 1.956.

²⁹⁷ A proposta do Secretário-Geral foi apresentada no mesmo dia (UN Doc. A/3.289, de 04 de novembro de 1.956. *First Report of the Secretary-General on Plan for Emergency International United Nations Force*) e aprovada na manhã seguinte (Resolução 1.000 (ES-I), de 05 de novembro de 1.956) por 57 votos a favor, nenhum contra e 19 abstenções.

²⁹⁸ Cf. FRANCK, Thomas. **Recourse to Force**, *op. cit.*, p. 36.

²⁹⁹ UN Doc. A/3.302 e adendos 1-30.

³⁰⁰ Resolução 143 (1.960) (S/4.387), de 14 de julho de 1.960. Na Resolução 145 (S/4.405), de 22 de julho de 1.960, o Conselho de Segurança reconheceu o efeito positivo da chegada das tropas da ONU à capital congoleza, relatado pelo Secretário-Geral da organização oficialmente, e decidiu dar continuidade à missão, uma vez que reconheceu que a completa restauração da lei e da ordem na República do Congo colaboraria para a paz e a segurança internacionais. A Resolução 145 também determinou à Bélgica que obedecesse integralmente a Resolução 143 (retirada de suas tropas) e determinou a todos os membros da organização que se abstivessem de praticar quaisquer atos que pudessem impedir ou retardar o restabelecimento da lei e da ordem no território da República do Congo.

Unidos discordaram em relação à manutenção da missão militar no Congo e o Conselho de Segurança viu-se novamente travado. Em 17 de setembro, os Estados Unidos da América propuseram uma resolução ao Conselho de Segurança, para convocar uma reunião extraordinária da Assembléia Geral, com base na Resolução 377 (V).

Através da Resolução 157 (1.960), do Conselho de Segurança, a Assembléia Geral foi convocada e aprovou novas instruções para o Secretário-Geral, em relação ao mandato da missão da organização na República do Congo³⁰¹. Foi esta ampliação de mandato – mais especificamente as despesas decorrentes dela – que levaram França e União Soviética a recusarem-se a pagar suas respectivas quotas institucionais, por considerarem-nas ilegais em relação às disposições da Carta da ONU³⁰², situação que levou a Assembléia Geral a solicitar um parecer consultivo à Corte Internacional de Justiça³⁰³ sobre *Certas Despesas da Organização das Nações Unidas*, onde, como já visto anteriormente, ficou reconhecido que a Carta confere ao Conselho de Segurança a competência primordial, mas não exclusiva, em relação à manutenção da paz e da segurança internacionais, e que é o próprio tratado constitutivo da organização que deixa “abundantemente claro” que à Assembléia Geral também competem questões relacionadas à segurança internacional.

Inclusive, a Corte legitimou as ações da Assembléia Geral, por entender que o disposto no artigo 11(2) não limita a sua competência a recomendações sobre questões genéricas ou superficiais relacionadas à paz e à segurança internacionais, mas, também, em relação a questões mais concretas – como, no caso analisado pela Corte, o estabelecimento e organização de operações de paz, a pedido ou mediante o consentimento dos membros da organização³⁰⁴.

Desta forma, a Corte Internacional de Justiça acabou por referendar e consolidar o sistema adotado pela Resolução *Uniting for Peace*, considerando as medidas adotadas pela Assembléia Geral legítimas³⁰⁵ e também confirmou a interpretação da ampliação e aprofundamento da competência da Assembléia Geral, para lidar com

³⁰¹ Resolução 1.474 (ES-IV)(1.960), adotada por 70 votos a favor, nenhum contra e 11 abstenções. As disposições da ampliação do mandato da missão da ONU na República do Congo, sobretudo em relação às operações militares na província de Katanga, foram confirmadas posteriormente pela Resolução 146 (S/4.426), de 09 de agosto de 1.960, do Conselho de Segurança.

³⁰² Cf. FRANCK, Thomas. *Recourse to Force*, *op. cit.*, p. 38.

³⁰³ Resolução 1.731 (XVI), de 20 de dezembro de 1.961.

³⁰⁴ Cf. *Certas Despesas das Nações Unidas (Artigo 17, Parágrafo 2, da Carta da ONU)*, *op. cit.*, p. 164.

³⁰⁵ Cabe destacar, como bem apontado pelo parecer consultivo, da Corte Internacional de Justiça (*op. cit.*, p. 176), que o próprio Conselho de Segurança, no texto da Resolução 161, de 21.02.1.961, legitimou os atos praticados pela Assembléia Geral com base na Resolução *Uniting for Peace*, ao reafirmar não apenas suas resoluções anteriores, mas também a Resolução 1.474 (ES-IV), da Assembléia Geral.

questões relacionadas à manutenção da paz e da segurança internacionais e a determinação de missões de manutenção de paz (*peacekeeping operations*).

Nos primeiros cinquenta anos da ONU, o número de missões de manutenção de paz chegou a trinta e oito, a maioria delas autorizada pelo Conselho de Segurança, mas, sem serem fundamentadas nem nos poderes estabelecidos pelo Capítulo VII, nem por aqueles estabelecidos no Capítulo VI, razão pela qual muitos dizem que as operações foram fundamentadas no “Capítulo VI ½”, o que ilustra a adaptação e interpretação da Carta da ONU pela prática de seus órgãos principais³⁰⁶.

Esta adaptação também se revela em relação ao fato de que as disposições da Carta da ONU sobre o sistema de segurança coletiva – a se considerar pelo histórico de elaboração dos artigos 39, 42, 43 e 51 – não foram talhadas para utilização em conflitos de natureza civil, nem para a organização imiscuir-se nos assuntos de ordem interna dos Estados³⁰⁷, muito embora a operação na República do Congo, tenha sido a primeira de uma série de operações militares especificamente autorizadas para este tipo de situação, como as operações no Iêmen, na Libéria, na Ex-Iugoslávia, na Somália, no Haiti e em Serra Leoa³⁰⁸, por exemplo.

A Carta da ONU também não traz qualquer disposição relacionada à sua intervenção, em relação ao exercício do uso da força contra graves violações de direitos humanos, ruptura democrática, fome massiva, degradação de estruturas administrativas e de governança ou degradação ambiental. Isto também tem sido superado pela prática dos órgãos principais da organização, que vêm, gradativamente, afinando e estreitando o limiar entre o que seria exclusivamente do interesse interno de um Estado ou da sociedade internacional³⁰⁹.

Desde o início do funcionamento da organização – e mesmo diante das dificuldades de cooperação durante o período da guerra fria –, as decisões e interpretações estabelecidas pela prática dos seus principais órgãos consolidaram a base e as premissas elementares para a adaptação das disposições da Carta aos novos cenários e desafios de um mundo em transformação, cujas condições e demandas político-sociais jamais poderiam ter sido antecipadas por seus criadores.

O sistema de segurança coletiva, com o passar do tempo, começou a ser pressionado a debruçar-se sobre diversas crises humanitárias, que se sucediam no campo

³⁰⁶ Cf. FRANCK, Thomas. **Recourse to Force**, *op. cit.*, p. 40.

³⁰⁷ Ainda mais diante da proibição expressa dos artigos 2(4) e 2(7), da Carta da ONU.

³⁰⁸ Cf. FRANCK, Thomas. **Recourse to Force**, *op. cit.*, p. 41.

³⁰⁹ Cf. FRANCK, Thomas. *Idem*.

interno da soberania estatal, muito embora, em nível interestatal, inexistissem conflitos. Mesmo com as relações políticas internacionais dominadas pela perspectiva da guerra fria, crescia, tanto no seio da ONU, quanto no senso comum das sociedades, o entendimento de que a primazia do Estado em relação à segurança somente se justificaria em função de seu papel na proteção dos direitos fundamentais de seus súditos³¹⁰.

Pela maior parte da história moderna, conforme esclarecem Neil MacFarlane e Yuen Foong Khong³¹¹, a interpretação hegemônica sobre *segurança* teve como elementos centrais o Estado – em relação à essência de seu conceito – e a ação militar – como resposta –, tendo sido a noção de *segurança*, como algo relacionado diretamente às condições de vida e aos direitos fundamentais da pessoa humana, amplamente ignorada neste período e a percepção do entendimento sobre as ameaças relacionadas à segurança recebeu igual tratamento.

Por muito tempo, o conceito de *segurança* girou em torno de sua compreensão como *defesa territorial contra agressão externa*, ou ainda, em nível global – sobretudo nas décadas que se seguiram à criação da ONU –, como *adoção de medidas contra o fantasma do holocausto nuclear*, dentro do contexto de disputa ideológica bipolar. De qualquer modo, a compreensão da noção do que deveria ser *segurança* passava exclusivamente pelo foco centrado na figura do Estado, e não no ser humano.

Com o final da guerra fria, e a desintegração do mundo soviético, as questões tradicionais relacionadas à segurança internacional – derivadas diretamente do confronto ideológico bipolar – foram, cada vez mais, deslocadas para segundo plano no cenário político das relações internacionais. À medida que as grandes potências baixavam suas tensões e diferenças ideológicas, e começavam a ensaiar passos de coordenação entre si, questões mais amplas relacionadas à ordem internacional começaram a ser discutidas, e até mesmo resolvidas, de modo menos dramático³¹².

Paralelamente a esta diminuição das tensões tradicionais entre as grandes potências – em especial entre os membros permanentes do Conselho de Segurança –, uma série de acontecimentos eclodiu em diversas partes do planeta, interrompendo

³¹⁰ Cf. MACFARLANE, S. Neil, KHONG, Yuen Foong. **Human Security and the UN – A Critical History**. *op. cit.*, p. 137. Em grande medida, a gestação da mudança de visão do papel do Estado (e da sociedade internacional) em relação à proteção dos direitos humanos, dentro da ONU, foi impulsionada pelas profundas alterações na composição e na agenda da Assembleia Geral, decorrente, dentre outros fatores, principalmente, do Movimento de Descolonização e do Movimento dos Países Não-Alinhados, mas, também, se fez sentir em importantes manifestações do Conselho de Segurança, como se verá adiante, nos itens 2.2 e 2.3.

³¹¹ Cf. MACFARLANE, S. Neil, KHONG, Yuen Foong. *op. cit.*, p. 19.

³¹² Cf. FREEDMAN, Lawrence. *op. cit.*, p. 34.

abruptamente os sonhos e aspirações dos discursos políticos, sobre o começo de um período definitivo de paz na sociedade internacional, e fazendo com que as discussões sobre a necessidade de um redimensionamento do conceito, e dos contornos, relacionados à segurança internacional fossem intensificadas e aprofundadas – uma vez que já se desenrolavam desde antes do final da guerra fria³¹³.

2.1.3. O CONCEITO DE SEGURANÇA HUMANA

Os acontecimentos que se seguiram ao fim da guerra fria, em diversas partes do planeta, serviram para fazer germinar, de forma mais vigorosa, a constatação de que questões sociais e a ação ou omissão do Estado, em relação à violação de direitos humanos, podem constituir fatores de ameaça à paz e à segurança internacional. A isto foram somadas a evolução e a sistematização do processo de reconstrução dos direitos humanos e de liberdades individuais – realizadas nas relações internacionais a partir do final da segunda guerra mundial e capitaneadas pela ONU –, estabelecendo-se assim um desafio crítico à ênfase estatal no discurso sobre segurança.

Este processo, jacente e latente nas relações internacionais mesmo durante a guerra fria, levou à consolidação do entendimento dos direitos humanos como valor, como *ethos*, fundamental da sociedade internacional e como condicionante da paz e da segurança internacionais.

O término da guerra fria removeu a grossa camada que encobria a diversidade de problemas e tensões sociais, étnicas, políticas e econômicas que a disputa ideológica bipolar e o processo histórico sufocavam, e trouxe à luz a possibilidade de discussão e dos rearranjos necessários ao redimensionamento do discurso em torno da segurança

³¹³ Em 1.982, o relatório da Comissão Independente sobre Temas de Desarmamento e Segurança, intitulado *Common Security: A Blueprint for Survival*, apontou uma série de medidas para se estreitar a cooperação internacional, inclusive entre adversários ideológicos, de modo a se reduzir a probabilidade da guerra. A chamada *Primeira Crise do Petróleo*, em 1.973, trouxe consigo a constatação de que o impacto da conexão entre segurança e economia era algo subestimado pelos Estados, principalmente os industrializados e, dentre estes, sobretudo os Estados Unidos da América. Acadêmicos de diversas partes do planeta e variadas correntes de pensamento começavam a sustentar a inadequação dos contornos tradicionais dados à questão da segurança internacional diante da complexidade das relações sociais e de sua conexão com a questão principal do tema da segurança: a proteção do indivíduo. Em 1.987, o relatório Brundtland relacionou expressamente questões sócioambientais à segurança.

internacional, de modo a deslocar o foco da visão tradicional – centralizada na figura do Estado – para uma perspectiva que contemplasse o ser humano como figura central das preocupações e ações relacionadas à segurança³¹⁴.

O início da ampliação da noção e dos contornos da segurança, no sentido de compatibilizar sua dimensão com as regras do sistema internacional de proteção da pessoa humana, coincidiu com um período de rápido crescimento do número de conflitos internos, incidentes e crises humanitárias no mundo, que capturaram a atenção internacional em relação às necessidades de segurança das pessoas³¹⁵.

Por exemplo, os acontecimentos na Somália comprovaram a hipótese da exposição da população a lutas tribais e à violência irrestrita, pela falência das estruturas estatais e governamentais; a crise humanitária na Bósnia trouxe de volta o fantasma da guerra e da limpeza étnica na Europa, em meio à desintegração estatal.

Em última análise, o referencial da segurança não poderia mais ser outro que não o ser humano³¹⁶. O resultado direto disto foi a emergência do conceito de segurança humana e o começo da adaptação de normas, procedimentos e da prática internacional – principalmente, dentro da ONU – a este conceito.

A partir da década de 1.990, a interconexão entre desenvolvimento e segurança passou a ser discutida e abordada abertamente, em nível político, nas relações internacionais e a questão da segurança passou a ser analisada não apenas pela perspectiva das medidas adotadas a partir de suas conseqüências, mas, principalmente, a partir da análise de suas causas. Como explicam Robert Picciotto, Funmi Olonisakin e Michale Clarke:

“No cenário alterado da era pós-guerra fria, a comunidade internacional vem (sic) buscando alcançar formas de aproximar cada vez mais [as discussões sobre a relação entre] segurança e desenvolvimento. Numa época de interdependência e mudanças rápidas, o que acontece fora das fronteiras afeta o que acontece dentro. A recíproca é também verdadeira: os problemas dos outros se tornaram os nossos. Em busca de certeza, políticas de segurança e de desenvolvimento buscam objetivos compensadores. A redução da pobreza é um objetivo nobre e a segurança dos cidadãos é o propósito central dos Estados. (...) Dessa forma, enfrentar ameaças, gerenciar riscos e construir competências em

³¹⁴ Cf. MACFARLANE, S. Neil, KHONG, Yuen Foong. *op. cit.*, p. 138.

³¹⁵ *Idem.*

³¹⁶ *Idem.*

Estados vulneráveis tem se tornado prioridades políticas para a segurança, assim como para o desenvolvimento”³¹⁷.

Em 1.992, o Conselho de Segurança, reunido pela primeira vez em nível de chefes de Estado e de Governo, reconheceu que “a ausência da guerra e de conflitos armados entre os Estados não garante, por si, paz e a segurança internacionais” e que “as fontes não militares de instabilidade nas áreas econômica, social, humanitária e ambiental tornaram-se ameaças à paz e à segurança internacionais”³¹⁸. Demandado, naquela ocasião, a apresentar um relatório com análises e recomendações acerca das formas de se fortalecer e tornar mais eficientes as ações da organização em relação à diplomacia preventiva e à manutenção da paz e construção da paz, o Secretário-Geral da ONU desincumbiu-se da demanda em 17 de junho de 1.992, ao apresentar o relatório intitulado *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Building*³¹⁹, onde reconheceu:

“O conceito de paz é fácil de se apreender; o de segurança internacional já é mais complexo, uma vez que uma série de contradições têm surgido ao seu redor. No momento em que as potências nucleares começam a negociar acordos de redução de armamentos, a proliferação de armas de destruição em massa ameaça se ampliar e armas convencionais continuam a se acumular em diversas regiões do planeta. À medida que o racismo é reconhecido pela sua força destrutiva e o regime do *apartheid* está sendo removido, novas tensões raciais estão surgindo e encontrando sua expressão na violência. Os avanços tecnológicos estão alterando a qualidade e a expectativa de vida em todas as partes do globo. A revolução nas comunicações uniu o mundo em conscientização, em aspirações e em grande solidariedade contra as injustiças. Mas, o progresso também traz novos riscos à estabilidade: danos ambientais, desagregação das famílias, grande violação da privacidade na vida e nos direitos dos indivíduos. Esta nova dimensão de insegurança não pode conduzir ao acobertamento dos problemas

³¹⁷ PICCIOTTO, Robert. OLONISAKIN, Funmi. CLARKE, Michael. **Global Development and Human Security**. New Jersey, Transaction Publishers, 2.007, p.9.

³¹⁸ UN Doc. S/PV.3.046, de 31 de janeiro de 1.992.

³¹⁹ UN Doc. A/47/277 – S/24.111, de 17 de junho de 1.992. O relatório foi aprovado pela Assembléia Geral, através da Resolução 47/120 (A/RES/47/120 A), de 18 de dezembro de 1992. Contudo, como expressamente reconhecido pela Resolução 47/120, devido a questões de tempo, a discussão de parte das recomendações do relatório do Secretário-Geral (referentes à diplomacia preventiva, inclusive o que se referia ao estabelecimento de zonas desmilitarizadas e à Corte Internacional de Justiça) foi adiada para a sessão seguinte da Assembléia Geral. No dia 20 de setembro de 1.993, a Assembléia Geral aprovou a Resolução 47/120 B (A/RES/47/120 B), com os resultados das discussões sobre o restante das recomendações do relatório.

devastadores e contínuos do crescimento populacional descontrolado, dívidas esmagadoras, barreiras ao comércio, drogas e o crescente distanciamento entre ricos e pobres. Pobreza, fome, doenças, opressão e desespero são abundantes (...). Estas são tanto causas quanto conseqüências de conflitos que demandam a atenção incessante e a mais alta prioridade da ONU. Uma camada de ozônio porosa pode representar uma ameaça maior à população afetada do que um exército inimigo. A seca e a doença podem dizimar tão impiedosamente quanto as armas da guerra. Por isso, neste momento de renovada oportunidade, os esforços da ONU para a construção da paz, estabilidade e segurança devem compreender questões além das ameaças militares, de modo a quebrar as causas do conflito e da guerra que caracterizaram o passado”.

Em 1.993, o Relatório de Desenvolvimento Humano³²⁰, destacava, dentre outros pontos, que o empoderamento das pessoas era essencial tanto em relação ao Estado quanto em relação ao mercado, e, é dentro deste contexto, que o conceito de segurança deveria mudar “de um foco exclusivo na segurança nacional para um foco muito mais forte na segurança das pessoas, de segurança através de armamentos para segurança através do desenvolvimento humano, de segurança territorial para segurança alimentar, laboral e ambiental”³²¹.

A resposta a esta demanda de ampliação do conceito de segurança, viria no ano seguinte, com a publicação de um Relatório de Desenvolvimento Humano exclusivamente dedicado à análise de um conceito amplo de segurança, que pudesse abarcar a todas as suas novas dimensões.

O Relatório de Desenvolvimento Humano, de 1.994, ampliou a moldura conceitual relacionada à segurança para além dos contornos exclusivamente militares, ao afirmar que a segurança humana possui dois aspectos: proteção contra ameaças crônicas, tais como fome, doenças e repressão, e proteção contra rupturas bruscas nos padrões

³²⁰ O Relatório de Desenvolvimento Humano é produzido de modo independente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (United Nations Development Programme – PNUD). Este programa da ONU foi o resultado da evolução do discurso em torno da humanização do desenvolvimento – que transcorria nas relações internacionais, desde os anos setenta. A criação da série de relatórios sobre questões relacionadas ao desenvolvimento humano contou com a liderança de Mahbub ul Haq e com a contribuição de uma série de intelectuais de destaque no mundo inteiro, como o economista Amartya Sen.

³²¹ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. **Human Development Report – People’s Participation**. New York, Oxford University Press, 1.993, p. 1/2. Doravante referenciado apenas como HDR 1.993.

cotidianos de vida³²². Apesar de reconhecer a dificuldade de se estabelecer definições exatas acerca de questões relacionadas à liberdade humana, o Relatório apontou para o fato de que a segurança humana é um conceito mais facilmente perceptível através de sua ausência do que de sua ocorrência³²³, mas que possui dois princípios fundamentais que auxiliam na compreensão de seu significado: a *segurança humana* significa a proteção contra ameaças crônicas, tais como fome, doenças, poluição e repressão, e a proteção contra rupturas nos padrões diários da vida. Essencialmente, o conceito de *segurança humana* representa um novo paradigma, onde o ponto referencial sobre segurança migra do Estado para o ser humano³²⁴.

Consequentemente, o foco da segurança deixava de ser exclusivamente a defesa territorial e os interesses geoestratégicos individuais do Estado, para englobar as dimensões econômica, pessoal, social e ambiental do indivíduo. Este foco possui quatro elementos caracterizadores³²⁵:

1. *Universalidade de seus propósitos*, uma vez que o núcleo base das preocupações em torno da segurança humana diz respeito à própria condição humana em si, e, portanto, afeta pessoas em todos os lugares, em países ricos e pobres, e as ameaças que lhe afetam são, em sua esmagadora maioria, comuns a todos os seres humanos, como desemprego, criminalidade, poluição, violações de direitos humanos, fome e epidemias.
2. *Interdependência entre seus componentes*, uma vez que a ameaça à segurança das pessoas em determinado lugar do planeta afeta a todas as sociedades, em todos os Estados. As ameaças à segurança humana, tais como a fome e a poluição, não são mais – se é que já o foram algum dia – eventos isolados, lamentavelmente suportados por uma determinada população do planeta. Ao contrário, suas conseqüências são

³²² UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Human Development Report – New Dimensions of Human Security**. New York, Oxford University Press, 1.994. Doravante referenciado apenas como HDR 1.994.

³²³ HDR 1.994, *op. cit.*, p. 23.

³²⁴ Cf. NG, Trina. **Safeguarding Peace and Security in Our Warming World: A Role for the Security Council**. *Journal of Conflict & Security Law*. Vol. 15, n.º 2, p. 275/300, 2.010; MACFARLANE, S. Neil, KHONG, Yuen Foong. *op. cit.*, p. 145/157. Para uma abordagem crítica do conceito de *segurança humana*, vide, por exemplo, EDWARDS, Alice. *Human Security and the Rights of refugees: Transcending Territorial And Disciplinary Borders*, in **Michigan Journal of International Law**, Volume 30, 2.009, pp. 763/807, e PARIS, Roland. *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?*, in **International Security**, Volume 26, n.º 2, Outono/2.001, pp. 87/102.

³²⁵ Cf. HDR 1.994, *op. cit.*, p. 22.

transfronteiriças e graçam cada vez mais as populações de vários países, em diversas regiões do mundo.

3. *A prevenção*, como forma mais fácil de alcançá-la.
4. *A segurança humana é centrada no ser humano*, nas pessoas, em como estas vivem e qual o grau de liberdade com que podem exercer suas escolhas.

A perda da segurança humana pode tanto ser um processo lento e silencioso, quanto uma súbita e barulhenta emergência. Pode ter causa humana – em função de escolhas políticas equivocadas –, surgir das forças da natureza ou, ainda, resultar da combinação destes dois fatores – o que comumente ocorre quando a degradação ambiental conduz a desastres naturais, seguidos de tragédias humanas³²⁶, ou quando tecidos sociais, esgarçados e corroídos por ditaduras e guerras civis, têm sua condição e segurança humanas agravadas por desastres naturais –, como os acontecimentos recentes no Haiti, na Somália e em certos países asiáticos atingidos por tsunamis.

A diferença entre *segurança humana* e *desenvolvimento humano* está no fato de que este é um conceito mais amplo. Focado no ser humano, como ponto central das preocupações com o desenvolvimento – no sentido de que seu alcance deva representar não apenas uma melhora quantitativa em relação à riqueza, mas, também, e sobretudo, uma melhora qualitativa na vida dos indivíduos e das comunidades –, o conceito de desenvolvimento humano, estabelecido pelo Relatório de Desenvolvimento Humano³²⁷, de 1.990, não se apóia apenas na visão tradicional de desenvolvimento, medido pelos resultados econométricos representados friamente pelo PIB de um determinado país, mas, antes, deve ser entendido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas e de melhoria de seus níveis de vida, que une a produção e a distribuição de bens e serviços e a expansão dos usos das capacidades humanas numa perspectiva voltada às escolhas individuais, não se preocupando apenas com a satisfação de necessidades básicas, mas, com o desenvolvimento integral do ser humano, dentro de um processo social dinâmico e participativo.

A segurança humana, por sua vez, significa que as pessoas possam exercer suas escolhas – ampliadas pelo *desenvolvimento humano* – de modo livre e seguro e que possam

³²⁶ HDR 1.994, *op. cit.*, p. 23.

³²⁷ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. **Human Development Report – Defining and Measuring Human Development**. New York, Oxford University Press, 1.990, p. 9/11.

exercitá-las em um ambiente onde as oportunidades das quais dispõem hoje não estejam perdidas amanhã.

Apesar de diferentes, os dois conceitos estão intimamente conectados: o progresso de um aumenta as chances de ampliação do outro, e o fracasso de um potencializa o risco de fracasso do outro³²⁸. Ou seja, onde o desenvolvimento humano é limitado ou inexistente há um acúmulo de privações humanas – pobreza, fome, doenças persistentes entre comunidades étnicas ou entre regiões. O acúmulo destas privações pode conduzir à violência³²⁹. Quando as pessoas percebem ameaças à sua segurança imediata, geralmente tornam-se menos tolerantes, e a degradação das condições de vida frequentemente também conduz a tensões e à violência³³⁰. Em 1.994, o Secretário-Geral da ONU, através do relatório intitulado *An Agenda for Development*³³¹, reconheceu que o desenvolvimento humano é um direito humano fundamental e a base mais segura para a paz³³².

O Conselho de Segurança da ONU já reconheceu estes vínculos, como, por exemplo, nos casos da Somália e do Haiti. Na Resolução 814 (1.993), sobre a Somália, o Conselho manifestou expressamente sua preocupação em relação às conseqüências da fome e da seca, aliadas às da guerra civil – principalmente a destruição massiva dos meios de produção e do capital natural e humano do país – e reconheceu que o restabelecimento de estruturas administrativas locais e regionais seria essencial para a reconstrução da

³²⁸ HDR 1.994, *op.cit.*, p. 23.

³²⁹ *Idem.*

³³⁰ *Idem.* Pela Resolução S/RES/1.318, de 07 de setembro de 2.000, o Conselho de Segurança adotou uma declaração sobre seu papel na manutenção da paz e da segurança internacionais onde, dentre outras disposições, reafirma seu compromisso de dar igual prioridade à manutenção da paz e da segurança internacionais em todas as regiões do planeta, em especial em relação à África, diante de suas necessidades peculiares, principalmente no que tange ao estabelecimento de uma paz durável e ao desenvolvimento sustentável da região. Sobre a relação entre segurança e desenvolvimento, focado na África meridional, vide, por todos, BUUR, Lars. JENSEN, Steffen. STEPPUTAT, Finn. **The Security-Development Nexus – Expressions of Sovereignty and Securitization in Southern Africa**. Cape Town, HSRC Press, Nordiska Afrikainstitutet, 2.007.

³³¹ UN Doc. A/48/935, de 06 de maio de 1.994.

³³² Em 21.09.2.011, na abertura da 66.^a Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, a presidente do Brasil, Dilma Rousseff, ao exercer a função que tradicionalmente cabe ao chefe de Estado brasileiro desde a criação da ONU, tornou-se a primeira mulher na história da organização a abrir uma Sessão Ordinária da Assembleia Geral. Em seu discurso, a presidente brasileira reafirmou a posição do país em relação ao reconhecimento da “interrelação entre desenvolvimento, paz e segurança”, bem a de que esta relação deva ser cada vez mais “associada às estratégias do Conselho de Segurança na busca de uma paz sustentável” (Cf. **Discurso da Presidente, Dilma Rousseff, na Abertura do Debate Geral da 66.^a Assembleia Geral da ONU**, Nova Iorque, 21 de setembro de 2.011, disponível em <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua/view>, acessado em 21 de setembro de 2.011).

tranqüilidade social doméstica³³³. Esta preocupação continuou a permear as resoluções seguintes em relação ao país, inclusive a mais recente, adotada em 30.09.2.011, onde o Conselho de Segurança, “*expressando grave preocupação com a terrível e cada vez pior situação humanitária na Somália e com o impacto da seca e da fome no povo da Somália, em particular mulheres e crianças*”³³⁴ decidiu ampliar a duração do mandato da AMISOM³³⁵ até 31 de dezembro de 2.012³³⁶.

Na Resolução 1.892 (2.009)³³⁷, sobre o Haiti, o Conselho de Segurança da ONU reiterou que “a necessidade por segurança deve ser acompanhada de desenvolvimento econômico e social, como forma de o Haiti encontrar a estabilidade duradoura”, além de reconhecer que impactos econômicos externos – como os relacionados à comida, combustíveis, e às crises econômica e financeira – continuam a representar uma ameaça significativa ao processo geral de estabilização do país.

O conceito de segurança humana não possui natureza defensiva. Ele reforça que as pessoas devem ser capazes de cuidar de si próprias e de atingir suas necessidades mais essenciais. É, na verdade, um conceito integrador, que reconhece a universalidade da vida e está embutido na noção de solidariedade entre os povos. Seus componentes essenciais são: a *liberdade do querer (freedom from want)* e a *liberdade do medo (freedom from fear)*.

Ambas já estavam reconhecidos no direito internacional, ao menos desde a celebração da Carta da ONU³³⁸, contudo a *liberdade do medo* acabou recebendo atenção

³³³ Cf. Resolução S/RES/814, de 26 de março de 1.993.

³³⁴ Cf. Resolução S/RES/2.010, de 30 de setembro de 2.011.

³³⁵ Sigla em inglês para African Union Mission in Somália.

³³⁶ Na Declaração Presidencial 43/2.008, de 19 de novembro de 2.008, o Presidente do Conselho de Segurança firmou que “o Conselho de Segurança destaca (sic) a importância de um sistema multilateral efetivo, para melhor abordar, de acordo com o direito internacional, os desafios e ameaças multifacetados e interconexos que o nosso mundo enfrenta e para alcançar progresso em áreas relacionadas à paz e à segurança, ao desenvolvimento e aos direitos humanos, que são os pilares do sistema das Nações Unidas e os fundamentos da segurança coletiva e do bem estar”. (Cf. UN Doc. S/PRST/2.008/43, de 19 de novembro de 2.008)

³³⁷ Cf. Resolução S/RES/1.892, de 13 de outubro de 2.009.

³³⁸ HDR 1.994, *op.cit.*, p. 24. A Carta da ONU, ao estabelecer que a criação da organização visa a “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço de nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade”, a “reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito entre homens e mulheres”, a “praticar a tolerância e viver em paz” e a garantir “que a força armada não será usada a não ser no interesse comum”, estabelece tanto medidas que visam a combater tanto o medo quanto o querer. E também o faz em diversas disposições de seu texto normativo direto, tais como as dos artigos 1.º, 2.º e 62. Segundo o Secretário de Estado, dos Estados Unidos da América, em seu relatório ao seu governo, sobre os resultados da Conferência de São Francisco: “A batalha pela paz tem de ser combatida em duas frentes. A primeira é a frente onde a vitória repercute a liberdade do medo. A segunda é a frente social e econômica, onde a vitória significa a liberdade do querer. Somente a vitória em ambos os *fronts* pode assegurar um mundo de paz duradoura.(...) Nenhuma disposição que possa ser inscrita na Carta [da ONU], permitirá ao Conselho de Segurança tornar o mundo um lugar livre

primordial em função, principalmente, da conjuntura política da época. Segundo a Comissão sobre Segurança Humana³³⁹, o conceito de segurança humana pode ser utilizado como ferramenta analítica e prática para o desenvolvimento de ações concretas, sendo também um complemento à noção de segurança estatal, na medida em que, ao se focar no ser humano, identifica ameaças à segurança que dificilmente teriam sido percebidas de modo tradicional.

Além disso, o conceito de segurança humana também fortalece e complementa os direitos humanos e o direito humanitário, ao estabelecê-los como condições para a proteção das pessoas. Os direitos humanos identificam liberdades e direitos fundamentais a serem implementados, não apenas como imposições morais, mas, sobretudo, como obrigações jurídicas³⁴⁰. Desta forma, segundo o relatório final da Comissão sobre Segurança Humana, o conceito de segurança humana complementa o de segurança estatal também por adicionar a este a dimensão dos direitos humanos – através do que busca proteger os indivíduos e as comunidades de uma ampla gama de ameaças –, e a do desenvolvimento, segundo a qual busca dar poder ao indivíduo para buscar por meios próprios a realização de seus desejos.

Em nível global, a segurança humana significa oferecer respostas à ameaça da pobreza global, que atravessa fronteiras na forma de, por exemplo, tráfico de drogas, armas e pessoas, doenças infecto-contagiosas, migração ilegal e mudanças climáticas. Como aponta o *Relatório de Desenvolvimento Humano*, de 1.994, a lista de ameaças à segurança humana é extensa, mas pode ser compartimentalizada em sete categorias claramente delineadas:

- a) Segurança Econômica;
- b) Segurança Alimentar;
- c) Segurança Ambiental;
- d) Segurança Pessoal;

da guerra se homens e mulheres não tiverem segurança em seus lares e empregos” (Trecho da comunicação do então Secretário de Estado estadunidense ao presidente de seu país, acerca dos resultados da Conferência de São Francisco, *apud* HDR 1.994, *op. cit.*, p. 24)

³³⁹ Em 01 de janeiro de 2.001, em resposta à demanda da Cúpula do Milênio, o governo japonês iniciou a formação de uma comissão independente, chamada de Comissão sobre Segurança Humana (*Commission on Human Security*). Composta de 12 membros, a comissão reuniu-se cinco vezes durante os dois anos seguintes e, em 01 de maio de 2.003, publicou seu relatório final intitulado *Human Security Now: Protecting and Empowering People*.

³⁴⁰ Cf. COMMISSION ON HUMAN SECURITY. **Human Security Now – Final Report**. New York, 2.003, p. 2/3. Também, FOUINAT, François. *A Comprehensive Framework for Human Security*, in PICCIOTTO, Robert. WEAVING, Rachel. **Security and Development – Investing in Peace and Prosperity**. *op. cit.*, p. 71/74; PARIS, Roland. *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?*, in **International Security**, Vol. 26, n.º 2, Outono/2.001, pp. 87/102.

- e) Segurança Comunitária;
- f) Segurança Política.

A *segurança ambiental*³⁴¹ refere-se aos riscos e ameaças à segurança humana gerados por questões relacionadas ao meio ambiente, tais como escassez de recursos vitais (água, solo fértil, comida) e alterações nas condições climáticas de habitabilidade de determinada localidade³⁴².

As ameaças ambientais que os países enfrentam são, geralmente, uma combinação da degradação dos ecossistemas locais e do sistema ambiental global como um todo³⁴³. Os problemas ambientais são, cada vez mais, compreendidos como fatores importantes em relação à vulnerabilidade humana³⁴⁴, corroendo as condições de vida e o bem-estar dos seres humanos, criando instabilidade e potencialmente gerando ou exacerbando conflitos³⁴⁵.

Embora as mudanças ambientais afetem a toda a humanidade, as populações dos países em desenvolvimento, especialmente aquelas dos países mais pobres, são frequentemente as mais vulneráveis a estes efeitos, por serem estas populações largamente dependentes de atividades como agricultura, pesca ou exploração de recursos florestais para sua sobrevivência e bem-estar³⁴⁶.

Depois de sua delimitação pelo Relatório de Desenvolvimento Humano de 1.994, o conceito de segurança humana foi acolhido e reafirmado pela ONU em diversas

³⁴¹ Para os fins propostos no presente trabalho, maior ênfase será dada à *segurança ambiental*. Obviamente, a análise dos aspectos e ameaças de natureza ambiental – ou relacionados a questões ambientais –, aqui, e no decorrer de seu texto, intersecará, em determinados momentos, as de outras categorias, uma vez serem todas interconexas.

³⁴² A abordagem dada neste ponto do trabalho tem o condão referencial, de delineamento e explicação conceitual, sobretudo em relação ao tema da segurança humana. Mais adiante, no item 3.1, a questão da segurança ambiental e das ameaças ambientais será retomada, desta vez para se situar o tema em relação à sua pertinência dentro do mandato do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

³⁴³ HDR 1.994, *op. cit.*, p. 28.

³⁴⁴ Braden Allenby ensina que “de uma perspectiva ambiental, a pressão crítica para se desenvolver a segurança ambiental, como um sistema de políticas públicas, decorre do reconhecimento fundamental de que as questões ambientais não podem mais ser pensadas como de menor importância, mas, sim, como componentes integrantes dos sistemas industrial, social e econômico. Esta dinâmica – a passagem do meio ambiente como algo ‘superficial’ para algo ‘estratégico’ – ocorre em diferentes níveis (...) a integração de considerações ambientais às estruturas de segurança nacional de cada país pode ser visto como um exemplo de uma transição ampla das questões ambientais de ‘superficiais’ para ‘estratégicas (...)’” (Cf. ALLENBY, Braden R. *Environmental Security: Concept and Implementation*, in **International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique**, Volume 21, n.º 1, Janeiro/2.000, p. 7.). Vide também, SOROOS, Marvin S. *Global Change, Environmental Security and the Prisoner’s Dilemma*, in **Journal of Peace Research**, Volume 31, n.º 3, Agosto/1.994, pp.317/332.

³⁴⁵ Cf. RENNERT, Michael. *Environmental Security – The Policy Agenda*, in PICCIOTTO, Robert. WEAVING. Rachel. **Security and Development – Investing in Peace and Prosperity**. *op. cit.*, p. 96.

³⁴⁶ Idem, p. 97.

oportunidades, passando a integrar o discurso e a ação de seus órgãos, bem como de outras organizações³⁴⁷.

Em 13 de abril de 1.998, no relatório *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa: Report of the Secretary-General*³⁴⁸, o Secretário-Geral da ONU explicitamente menciona o conceito de segurança humana, ao declarar textualmente que assegurá-la, em seu mais amplo sentido, “é a missão principal da ONU”. A Assembleia Geral, também em 1.998, aprovou a *Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura da Paz*³⁴⁹, onde reconheceu, dentre outras disposições, que as estratégias contra a pobreza, a garantia da igualdade em relação ao desenvolvimento e a busca da segurança alimentar são elementos de medidas para a construção da paz. Neste período também, o Conselho de Segurança começou a se debruçar sobre esta questão, aprofundando sua consideração sobre questões relacionadas a violações de direitos humanos como ameaça à paz e à segurança internacionais³⁵⁰.

O período compreendido entre 1.998 e 2.002 testemunhou uma incorporação substancial da temática da segurança humana no sistema onusiano, nos programas de suas agências e no treinamento de seu pessoal³⁵¹.

Em 02 de dezembro de 2.004, o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças publicou seu relatório final, intitulado *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, onde reconheceu, dentre outras conclusões, a relação entre pobreza e conflito, ao apontar que a pobreza agrava conflitos étnicos ou regionais, o impacto da degradação ambiental na estrutura de vida das pessoas e os efeitos devastadores da AIDS e de outras doenças infecciosas nas sociedades e economias dos países mais vulneráveis³⁵².

³⁴⁷ Cf., por exemplo, a Declaração de Copenhague sobre Desenvolvimento Social e Programa de Ação para o Encontro Mundial sobre Desenvolvimento Social (UN Doc. A/CONF.166/9, de 19 de abril de 1.995) e *We, The Peoples: The Role of United Nations in the Twenty-First Century. Millennium Report of The Secretary-General, Delivered to the General-Assembly* (UN Doc. A/54/2.000, de 27 de março de 2.000). Em seu relatório do ano 2.000, o Secretário-Geral apontou que “no surgimento destes conflitos [internos mais do que internacionais], uma nova compreensão sobre segurança vem sendo desenvolvido. Se antes as exigências de segurança eram sinônimo de defesa territorial contra ataques externos, hoje se voltam para a proteção de comunidades e indivíduos contra violência interna. A necessidade por uma abordagem mais centrada no ser humano é reforçada pelo perigo contínuo que as armas de destruição em massa, em espacial, as armas nucleares, representam para a humanidade”.

³⁴⁸ O relatório foi apresentado tanto à Assembleia Geral (UN Doc. A/52/871) quanto ao Conselho de Segurança (UN Doc. S/1.998/318).

³⁴⁹ Resolução A/RES/53/243, de 13 de setembro de 1.999.

³⁵⁰ Por questões de organização metodológica, a abordagem do Conselho de Segurança será feita adiante no item 2.2.

³⁵¹ Cf. MACFARLANE, S. Neil, KHONG, Yuen Foong, *op. cit.*, p. 154.

³⁵² UN Doc. A/59/565, de 02 de dezembro de 2.004

O relatório sustentou ainda que “qualquer evento ou processo que conduza à morte em larga escala, ou diminua as expectativas de vida, ou comprometa o Estado, como unidade básica do sistema internacional, constitui uma ameaça à segurança internacional”³⁵³ e aponta seis grupos de ameaças que, segundo suas conclusões, nas décadas seguintes à sua publicação, constituiriam as ameaças com as quais o mundo deveria se preocupar, em relação à manutenção da paz e da segurança internacionais. O primeiro destes grupos é o relacionado às ameaças econômicas e sociais, dentre as quais estão a pobreza, as doenças infecciosas e a degradação ambiental.

O Secretário-Geral da ONU, em sua apresentação do relatório à Assembléia Geral, declarou textualmente:

“endosso por completo seus principais argumentos para uma abordagem mais ampla e compreensiva sobre segurança coletiva: uma que ataque novas e antigas ameaças e aborde as preocupações de segurança de todos os Estados – ricos e pobres, fortes e fracos. A insistência do Painel, de que nós temos de enxergar a interconexão de ameaças contemporâneas à nossa segurança, é particularmente importante. Nós não podemos tratar questões como terrorismo, guerras civis e pobreza extrema isoladamente. As implicações desta interconexão são profundas.”³⁵⁴

Também, o texto do relatório adotou o entendimento sobre a *responsabilidade de proteção*, obrigação afeta a todos os membros da sociedade internacional e, em especial, ao Conselho de Segurança, no sentido de se legitimar a ação coletiva, no seio da comunidade internacional, de intervenção nos assuntos internos de um Estado, para fazer cessar atos de genocídio ou de assassinato em larga escala, limpeza étnica ou graves violações de direito humanitário, diante da inação voluntária ou involuntária do Estado³⁵⁵.

Em seu relatório de 2.005, intitulado *In a Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, o Secretário-Geral da ONU reforçou a conexão entre desenvolvimento, segurança e direitos humanos e a necessidade de se estabelecerem condições de segurança humana que garantam a todos os seres humanos liberdade do medo, liberdade do querer e a liberdade de viver dignamente. Em um mundo de ameaças interconexas, aponta o relatório, os direitos humanos, o desenvolvimento e a

³⁵³ Idem, p. 12.

³⁵⁴ Idem, p. 2, parágrafo 5.

³⁵⁵ Sobre o conceito e a consolidação acerca da doutrina da *Responsabilidade de Proteção*, vide item 2.1.4, a seguir.

segurança não são apenas questões imperativas, elas se reforçam mutuamente. Mesmo que a negação de direitos humanos e a pobreza não sejam considerados como *a* causa de conflitos armados, do terrorismo e de guerras civis, eles potencializam significativamente os riscos de instabilidade e violência³⁵⁶. Ainda em 2.005, a *Cúpula Mundial* (Reunião Plenária de Alto Nível da 60.^a Sessão da Assembleia Geral³⁵⁷) reforçou a adoção da perspectiva da segurança humana e criou a *Comissão de Construção da Paz* (*Peacebuilding Commission*)³⁵⁸.

Na Declaração Final da Cúpula Mundial, os chefes de Estado e de Governo reunidos reconheceram oficialmente que paz e segurança, desenvolvimento e direitos humanos são os pilares de sustentação do sistema da ONU e o alicerce da segurança coletiva e do bem-estar, além de serem interligados e se reforçarem mutuamente³⁵⁹. Também, reafirmaram o entendimento de que o desenvolvimento é um fim em si mesmo, e que o desenvolvimento sustentável, em seus aspectos social, econômico e ambiental, constitui um elemento chave no âmbito da ONU e de suas atividades.

2.1.4. O REGIME DA RESPONSABILIDADE DE PROTEÇÃO

Diretamente relacionado à segurança humana – ou, melhor, à responsabilidade do Estado em relação à ampliação das dimensões da segurança, para contemplar questões relacionadas aos direitos humanos –, a doutrina da *responsabilidade de proteção* surge em decorrência do crescimento da noção dos direitos humanos como *ethos* da sociedade internacional e desenvolve-se em paralelo a ele. Sua concepção se baseia na visão da soberania estatal não como direito inalienável do Estado, mas como *dever*, como *responsabilidade*, em relação à garantia e à proteção dos direitos e liberdades fundamentais de seu povo.

Segundo esta perspectiva, quando o Estado não conseguir, ou não quiser, cumprir com esta *responsabilidade*, seria ela avocada pela comunidade internacional, no

³⁵⁶ UN Doc. A/59/2.005, de 21 de março de 2.005.

³⁵⁷ Esta reunião histórica, que marcou o 60.º aniversário da ONU, foi feita em nível de chefes de governo e de Estado e resultou em pronunciamentos marcantes e na afirmação documental de uma série de posições, conforme se verifica na Resolução 60/1 (Resolução A/RES/60/1, da Assembleia Geral, de 15 de setembro de 2.005).

³⁵⁸ Vide UN Doc. A/RES/60/L.40, de 14 de dezembro de 2.005, e Resoluções S/RES/1.645 e S/RES/1.646, ambas de 21 de dezembro de 2.005. No texto da proposta de Resolução 60/L.40, a Assembleia Geral reafirmou o entendimento da Cúpula Mundial em relação a diversos pontos, dentre eles, o de que o desenvolvimento, a paz, a segurança e os direitos humanos são interligados e mutuamente reforçadores.

³⁵⁹ Cf. Resolução A/RES/60/1, de 16 de setembro de 2.005.

intuito de proteger os indivíduos e garantir-lhes os direitos fundamentais e as condições necessárias à sua segurança.

Apesar de ser um dos temas mais controversos da agenda internacional das últimas décadas³⁶⁰, tanto em função de sua aplicação – como no caso da intervenção no Kosovo – quanto de sua não-utilização – como em relação ao genocídio de Ruanda –, esta doutrina começou a ganhar as agendas políticas da sociedade internacional, de modo mais efetivo e concreto, a partir do relatório final da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal³⁶¹, intitulado de *The Responsibility to Protect*³⁶².

Em seu relatório final, a comissão afirmou que o Estado possui a *responsabilidade* de defender os direitos humanos de seus cidadãos e que sua soberania deve ser entendida não mais como *poder de controle* (no sentido westphaliano do termo), mas como *responsabilidade*, tanto em relação às suas funções internas quanto em relação às suas obrigações internacionais³⁶³. Contudo, isto não significaria a diluição ou abandono

³⁶⁰ De fato, a maioria dos críticos desta doutrina a vê como uma tentativa de legitimação do que seria um *direito de intervenção*, o direito de violação da integridade física e política de um Estado dissidente do *status quo* político internacional, ou, simplesmente, um Estado em cujo território ou recursos as potências permanentes do Conselho de Segurança possam estar interessadas. Para uma visão profunda e séria das críticas tecidas a esta doutrina vide GROS, Frédéric. *Desastre Humanitaire et Sécurité Humaine – Le Troisième âge de la Sécurité*, in *Esprit*, n.º 343, Mars-Avril, 2008, pp. 51-66, e GOUZANTIER, Jean-Marie. *Le Principe de la Responsabilité de Protéger: Avancée de la solidarité Internationale ou Ultime avatar de L'Imperialisme?*, in *Revue Aspects*, n.º 2, 2008, pp. 13-32. Também, GROS, Frédéric. **Estados de Violência – Ensaio sobre o Fim da Guerra**. São Paulo, EditoralDéias e Letras, 2009.

³⁶¹ Em seu relatório anual à Assembléia Geral, em 2.000, o Secretário-Geral da ONU lançou um desafio à comunidade internacional no sentido de se buscar formalizar, de uma vez por todas, um consenso em relação à questão da intervenção humanitária, principalmente em questões espinhosas que vão desde a possibilidade jurídica de sua existência quanto à sua aplicação e as responsabilidades e deveres dos Estados envolvidos. Em resposta a este chamado, o governo do Canadá formou a comissão independente, chamada de Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal.

³⁶² Também chamado de *Right of Humanitarian Intervention*. Sobre o tema vide AMARAL Júnior, Alberto do. **O Direito de Assistência Humanitária**. São Paulo, 2.003, Editora Renovar, em especial capítulos 4 e 5. Também SODERLUND, Walter C. BRIGGS, E. Donald. HILDEBRANDT, Kai. SIDAHMED, Abdel Salam. **Humanitarian Crises and Internation – Reassessing the Impact of Mass Media**. Sterlina, VA, Kumarian Press, 2.008, para um resumo sobre as principais crises humanitárias dos anos noventa, WEISS, Thomas G. **Humanitarian Intervention**. Cambridge, Polity Press, 2.007.

³⁶³ Cf. INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY – ICISS. **The Responsibility to Protect – Report of The International Commission on Intervention and State Sovereignty**, Ottawa, Dezembro de 2.001, p. 13, doravante referenciado apenas como ICISS. O relatório sustentou que “A Carta da ONU é, em si mesma, um exemplo de uma obrigação internacional voluntariamente aceita pelos Estados membros. De um lado, em receber um Estado como membro da ONU, a comunidade internacional reconhece o Estado signatário como um membro responsável da comunidade de nações. Por outro lado, o Estado ingressante, ao ratificar a Carta da ONU, aceita as responsabilidades de ser membro da organização. **Não há qualquer transferência ou diluição da soberania. Mas, há uma reconfiguração necessária envolvida [neste processo]: de soberania como controle para soberania como responsabilidade, tanto em funções internas quanto em deveres externos.** Pensar na soberania como responsabilidade, da forma como tem sido crescentemente reconhecida pela prática dos Estados, possui um sentido tridimensional. Primeiro, implica que as autoridades do Estado são responsáveis pelas funções de proteger a segurança e a

do conceito de soberania, mas, sua readequação para atender às novas demandas e ao novo paradigma das relações internacionais, calcado na prevalência e na inalienabilidade dos direitos humanos e na noção de segurança humana.

A comissão afirmou textualmente em seu relatório que a proibição da intervenção militar – inscrita na Carta da ONU – não poderia ser considerada como “absoluta”, ao menos onde venha a ser necessária para a proteção de direitos humanos³⁶⁴. Referindo-se à prática do Conselho de Segurança até àquela época³⁶⁵, a comissão definiu os contornos da *responsabilidade de proteção*, ao sustentar que este conceito está relacionado ao fato de que “a intervenção com propósitos de proteção humana, incluindo intervenção militar em casos extremos, se justifica quando grandes danos a civis estejam sendo praticados ou sejam iminentes, e o Estado em questão seja incapaz ou negligente para fazer cessar tal dano”, ou, ainda, quando o próprio Estado for o agressor³⁶⁶.

Apesar de sua controvérsia³⁶⁷, a doutrina da *responsabilidade de proteção* tem sido bem sucedida quanto ao seu reconhecimento pelo discurso político e pela agenda

vida de seus cidadãos e pela promoção de seu bem-estar. Em segundo lugar, sugere que as autoridades políticas nacionais são responsáveis pelos cidadãos tanto internamente e internacionalmente através da ONU. Em terceiro lugar, significa que os agents do Estado são responsáveis por suas ações; isto é, são imputáveis por seus atos de ação ou omissão. O entendimento da soberania nestes termos é fortalecido pelo impacto cada vez maior das normas de direitos humanos, e pelo impacto crescente do discurso internacional a respeito do conceito de segurança humana.” (o grifo não consta do original).

³⁶⁴ ICISS, *op. cit.*, p. 16.

³⁶⁵ Em especial, à determinação de que a situação na Somália constituía uma ameaça à paz e à segurança internacionais, seguida da autorização de intervenção militar, bem como à atuação da Comunidade de Estados Africanos Ocidentais, em relação às intervenções militares na Libéria e em Serra Leoa. A Comissão ainda se referiu à existência de autorizações legais que conduziam à emergência do princípio da intervenção humanitária, ao dizer que: “A noção de que há um emergente princípio norteador em favor da intervenção militar com propósitos humanitários também possui fundamento em uma ampla gama de fontes jurídicas – inclusive fontes que existem independentemente de quaisquer obrigações, responsabilidades ou autoridades que possam decorrer do Capítulo VII, da Carta da ONU. Estas bases jurídicas incluem princípios fundamentais de direito natural, as disposições sobre direitos humanos na Carta da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos juntamente com a Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, as Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais sobre direito internacional humanitário, o Estatuto [de Roma] do Tribunal penal Internacional, e um série de outros acordos e convenções sobre direitos humanos e proteção humana.” (ICISS, *op. cit.*, p. 16)

³⁶⁶ ICISS, *op. cit.*, p. 16.

³⁶⁷ O ICISS sustentou que o debate sobre a existência ou não da responsabilidade de proteção ou do *direito de intervenção humanitária* – sobre se seria um direito humanitário ou apenas uma desculpa intervencionista ou imperialista, como sustentam alguns, ou ainda uma violação do direito de soberania – seria inútil ao menos em relação a três aspectos elementares: “Primeiro, ele necessariamente focaria sua atenção nas demandas, direitos e prerrogativas dos Estados potencialmente interventores, mais do que nas necessidades urgentes dos potenciais beneficiários da ação. Segundo, ao debruçar-se restritivamente sobre

política da sociedade internacional, sendo frequentemente referida tanto pela ONU, quanto por governantes, organizações e entidades da sociedade civil internacional, sobretudo em momentos de testemunho de graves crises humanitárias³⁶⁸.

O relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, de 2.004, *A More Secure World*³⁶⁹, sustentou que “os sucessivos desastres humanitários na

o ato de intervenção, a abordagem tradicional não leva em consideração a necessidade tanto de prevenção quanto de assistência subsequente. E, terceiro, ainda que este ponto não deva ser sobredimensionado, a abordagem conservadora não exalta a soberania ante a intervenção, como conclusão do debate (...)” (ICISS, *op. cit.*, p. 16). James Pattinson também destaca as críticas ao princípio, sobretudo em relação às desastrosas intervenções em Ruanda e em Srebrenica, em 1.994 e 1.995, respectivamente (*op. cit.*, p. 05)

³⁶⁸ Cf. PATTISON, James. **Humanitarian Intervention & the Responsibility to Protect – Who Should Intervene?**. Oxford, Oxford University Press, 2.010, p. 3. Também, FLETCHER, George P. OHLIN, Jens David. **Defending Humanity – When Force is Justified and Why**. Nova Iorque, Oxford University Press, 2.008, GRAY, Christine. **International Law and the Use of Force**. Oxford, Oxford University Press, 3rd edition, 2.008.

³⁶⁹ *op. cit.*, p. 56, parágrafos. 199/201. “199. A Carta da ONU não é tão clara quanto poderia ser, quando se trata de salvar vidas em países em situações de atrocidades maçivas. Ela ‘reafirma a fé nos direitos humanos fundamentais’, mas não faz muito para protegê-los, e o artigo 2.7 proíbe a intervenção ‘em questões que estejam essencialmente dentro da jurisdição de qualquer Estado’. Tem existido, como decorrência disto, um debate longo na comunidade internacional entre aqueles que insistem num ‘direito de intervenção’, em catástrofes humanas causadas pelo homem, e aqueles que argumentam que o Conselho de Segurança, por todos os poderes conferidos a ele pelo Capítulo VII, para ‘manter ou restaurar a segurança internacional’, está proibido de autorizar qualquer ação coercitiva contra Estados soberanos, pelo que acontece dentro de suas fronteiras. 200. De acordo com a Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (Convenção do Genocídio), os Estados acordaram que o genocídio, seja cometido em tempos de paz ou em períodos de guerra, é um crime de acordo com o direito internacional, para o qual assumem a obrigação de prevenção e punição. Desde então, tem sido compreendido que o genocídio, em qualquer lugar, constitui uma ameaça à segurança de todos e não deve ser jamais tolerado. O princípio da não-intervenção nos assuntos internos não pode ser utilizado para proteger atos genocidas ou outras atrocidades, tais como violações em larga escala de direito internacional humanitário ou limpeza étnica em larga escala, as quais podem apropriadamente serem consideradas uma ameaça à segurança internacional e, como tal, provocar a ação do Conselho de Segurança. 201. Os sucessivos desastres humanitários na Somália, Bósnia e Herzegovina, Ruanda, Kosovo e, agora, Darfur, no Sudão, tem concentrado a atenção não em imunidades de governos soberanos, mas em suas responsabilidades, tanto em relação ao seu próprio povo quanto em relação à comunidade internacional como um todo. Há um reconhecimento crescente de que esta questão não é o ‘direito de intervenção’ de qualquer Estado, mas a ‘responsabilidade de proteção’ de *todo* Estado, em relação a vítimas de uma catástrofe evitável – assassinato em massa e estupro, limpeza étnica por expulsão forçada e terror, e imposição forçada de fome e exposição intencional a doenças. E há uma aceitação crescente de que, enquanto os governos possuem a responsabilidade primária de proteção de seus próprios cidadãos de tais catástrofes, quando estes foram incapazes ou não quiserem fazê-lo esta obrigação deve ser assumida por toda a comunidade internacional – com o seu contínuo envolvimento na prevenção, resposta à violência, se necessário, e reconstrução das sociedades afetadas. O foco primário deve ser em dar assistência à cessação da violência através da mediação e outras ferramentas e na proteção das pessoas durante estas medidas, através do envio de missões humanitárias, de direitos humanos e policiais. A força, se for necessária a sua utilização, deve ser empregada como último recurso”.

Somália, Bósnia e Herzegovina, Ruanda, Kosovo e, agora Darfur, Sudão, têm concentrado a atenção não nas imunidades dos governos soberanos, mas em suas responsabilidades, tanto em relação ao seu próprio povo, quanto em relação à comunidade internacional”, para concluir que “há um reconhecimento crescente de que a questão não se refere ao ‘direito de intervir’ de *qualquer* Estado, mas à ‘responsabilidade de proteção’ de *todos* os Estados”³⁷⁰.

De mesmo modo, o relatório do Secretário-Geral da ONU à Assembléia Geral, em 2.005, intitulado *In a Larger Freedom – Towards Security, Development and Human Rights for All*³⁷¹, afirmou – com base nas conclusões da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal e no relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, sobre o entendimento de que há uma “norma emergente sobre a existência de uma responsabilidade internacional coletiva de proteção” – que “**nós devemos adotar a responsabilidade de proteção e, quando necessário, agir com base nela**”, com a ressalva de que esta responsabilidade repousa, em primeiro e mais importante lugar, nos ombros dos Estados, aos quais compete a responsabilidade primária de proteger a sua população.

Porém, continua o relatório do Secretário-Geral, caso estas autoridades nacionais não possam ou não queiram, cumprir com esta responsabilidade, a mesma se

³⁷⁰ O relatório, neste ponto, conclui com as seguintes palavras em destaque: “**Nós ratificamos a norma emergente de que existe uma responsabilidade internacional coletiva de proteção, exercitável pelo Conselho de Segurança para autorizar intervenção militar como último recurso, na hipótese de ocorrência de genocídio e outro tipo de assassinato em larga escala, limpeza étnica ou violações graves de direito humanitário, nas quais os governos soberanos tenham se revelado incapazes ou negligentes em evitar**” (UN Doc. A/59/565, parágrafo 203, o grifo consta do original).

³⁷¹ Idem, p. 35, para.135. “A Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal e, mais recentemente, o Painel de Alto-Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, com seus 16 membros de todas as partes do mundo, endossou o que descreveu como ‘a emergência de uma norma sobre a existência de uma responsabilidade de proteção’(...). Mesmo bem consciente das susceptibilidades envolvidas nesta questão, eu concordo fortemente com ela. **Eu acredito que nós devemos adotar a [doutrina da] responsabilidade de proteção, e, quando necessário, devemos agir segundo ela.** Esta reponsabilidade repousa, primeiro e acima de tudo, em cada Estado individual, cuja primeira *raison d’être* e dever é a proteção de sua população. Mas, se as autoridades nacionais forem incapazes de, ou não quiserem, proteger seus cidadãos, então esta responsabilidade migra para a comunidade internacionao, para utilizar métodos diplomáticos, humanitários, dentre outros, para ajudar a proteger os direitos humanos e o bem-estar das populações civis. Quando tais métodos forem insuficientes, o Conselho de Segurança pode, por necessidade, decidir agir de acordo com a Carta da ONU, inclusive com a adoção de medidas coercitivas, se for necessário”. (o grifo consta do original)

transfere à comunidade internacional para que use dos meios diplomáticos e humanitários, dentre outros, para a proteção dos direitos humanos e o bem-estar da população civil.

E, quando estes métodos se revelarem insuficientes, o Conselho de Segurança poderá, diante da necessidade, decidir por adotar os poderes e medidas a ele conferidos pela Carta da ONU, inclusive medidas coercitivas.

Na *Cúpula Mundial*, de 2.005, os chefes de Estado e de Governo dos Estados membros da ONU reconheceram a responsabilidade internacional de proteção, nos termos cunhados pelo relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, ao afirmarem oficialmente que:

“cada Estado possui individualmente a responsabilidade de proteger sua população contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Esta responsabilidade engloba a prevenção a tais crimes, inclusive a sua incitação, através dos meios apropriados e necessários. Nós aceitamos esta responsabilidade e iremos agir de acordo com ela. A comunidade internacional deve, quando apropriado, encorajar e auxiliar os Estados a exercer esta responsabilidade e apoiar a ONU no estabelecimento da capacidade de alerta preventivo [*early warning*]. A comunidade internacional, através da ONU, também possui a responsabilidade de utilizar os meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos, de acordo com os capítulos VI e VII, da Carta da ONU, para ajudar a proteger populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Neste contexto, estamos preparados para adotar uma ação coletiva, de modo decisivo e efetivo, através do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta da ONU, inclusive o Capítulo VII, caso a caso e em colaboração com as organizações regionais quando pertinente, e quando os meios pacíficos forem inadequados e as autoridades nacionais manifestamente fracassarem na proteção de suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.”³⁷²

Esta declaração, feita em foro e ocasião de tamanha representatividade política³⁷³, pode ser considerada como um momento decisivo, um divisor de águas, em

³⁷² Resolução A/RES/60/1, da Assembleia Geral, de 16 de setembro de 2.005, p. 30, parágrafos 138/139.

³⁷³ Mais de 160 Chefes de Estado e de Governo compareceram e representaram seus respectivos Estados na abertura dos trabalhos da Assembleia Geral da ONU, de 14 a 16 de setembro de 2.005, por ocasião das comemorações do sexagésimo aniversário da criação da organização.

relação à discussão sobre a intervenção humanitária³⁷⁴, uma vez que marcou a aceitação oficial da doutrina sobre a *responsabilidade de proteção*, como resposta a violações massivas de direitos humanos³⁷⁵.

Em 15 de agosto de 2.008, discursando na abertura da conferência “Soberania Responsável: Cooperação Internacional para um Mundo Mudado”, em Berlim, o Secretário-Geral da ONU declarou que a *responsabilidade de proteção* não é um novo código de intervenção humanitária, mas um conceito construído sobre a noção de soberania como responsabilidade, e que também se diferencia do conceito de segurança humana, uma vez que este, mais amplo, se foca na ampliação da noção de segurança para englobar a segurança das pessoas – e não apenas dos Estados – diante da mais ampla gama de ameaças³⁷⁶. O Secretário-Geral da ONU afirmou ainda que o princípio da *responsabilidade de proteção* foi recepcionado pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança, em suas decisões, após a *Cúpula Mundial*, de 2.005³⁷⁷.

³⁷⁴ O professor Alberto do Amaral Júnior ensina que: “A doutrina francesa costuma distinguir a intervenção por humanidade, que tem por escopo subtrair ao domínio de um governo ou de uma facção os seres humanos ameaçados de morte em um país estrangeiro, da intervenção humanitária, que visa fornecer abrigo, vestuário, assistência médica e sanitária às populações locais, sem que haja qualquer ato de interposição entre as populações e os responsáveis pela situação aflitiva. Esta distinção – ausente nos autores ingleses e norte-americanos – é de grande valia para iluminar a compreensão dos motivos e das particularidades desta forma de intervenção. (...) A intervenção por humanidade vincula-se ao princípio de legítima defesa previsto pelo artigo 51 da Carta da ONU. (...) A intervenção para proteger os cidadãos de um Estado no exterior seria, assim, um ato de legítima defesa, subordinado a requisitos específicos para que possa ser plenamente exercido. O risco existente deve ser real e iminente, é preciso comprovar a incapacidade demonstrada pelo governo estrangeiro em fornecer a proteção devida, e a operação de salvamento deve limitar-se a fins estritamente humanitários” (Cf. AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Direito de Assistência Humanitária**, *op. cit.*, p. 183/188). Vide também FEIGENBLATT, Otto Von. **International Policy Making: The Case of the Norm of the Responsibility to Protect**, Working Paper n.º 09-6, Julho de 2.009, Ritsumeikan Center for Asia Pacific Studies (RCAPS), Ritsumeikan Asia Pacific University (<http://www.apu.ac.jp/rcaps/>), WONG, Jarrod. *Reconstructing the Responsibility to Protect in the Wake of Cyclones and Separatism*, in **Tulane Law Review**, volume 84, n.º 2, Dezembro/2.009, pp. 219/263

³⁷⁵ Cf. PATTISON, James. *op. cit.*, p. 3.

³⁷⁶ Cf. UN Doc. SG/SM/11.701, de 15 de agosto de 2.008.

³⁷⁷ Idem. O Secretário-Geral da ONU ainda afirmou que este princípio “repousa sobre três pilares: primeiro, os governos unanimemente afirmam suas respectivas responsabilidades legais primárias e contínuas dos Estados, em relação à proteção de suas populações – sejam compostas exclusivamente de nacionais ou não – contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, e também contra sua incitação. Eles declararam – e isto é a pedra fundamentao da responsabilidade de proteção – que ‘aceitam esta responsabilidade, e irão agir de acordo com ela’. O segundo pilar, mais inovador, diz respeito à força institucional da ONU e suas vantagens comparativas. A Cúpula sublinhou o compromisso da comunidade internacional de assistir os Estados no cumprimento destas obrigações. Nosso objetivo é auxiliar os Estados a obterem sucesso, não apenas reagir tendo eles fracassado em cumprir suas obrigações de prevenção e proteção. (...) A magnitude destes quatro crimes e violações, exigem passos preventivos e antecipados – e estes passos não devem demandar unanimidade no Conselho de Segurança ou a exposição de imagens chocantes das atrocidades. O terceiro pilar é o mais debatido, e, frequentemente, menos compreendido. É dos Estados-membros a aceitação de sua responsabilidade de responder de modo hábil e decisivo, de acordo com a Carta da ONU, para a proteção de populações contra os quatro crimes e violações elencados.

Como apontam alguns³⁷⁸, é necessário compreender-se que o conceito central envolvido na doutrina da responsabilidade de proteção possui, simultaneamente, caráter *mais amplo e mais estreito* que a *intervenção humanitária*³⁷⁹.

Ele é *mais amplo* do que a intervenção humanitária pois engloba, na verdade, três responsabilidades distintas: a responsabilidade de prevenir, a responsabilidade de reagir³⁸⁰ e a responsabilidade de reconstruir. Além disso, ainda em seu sentido mais amplo, a responsabilidade de proteção, em verdade, busca coagir os Estados a assumirem a *responsabilidade* de sua soberania, no sentido de implementarem, garantirem e ampliarem o respeito aos direitos humanos de suas respectivas populações. Isto é, as críticas, desconfianças e celeumas em torno do conceito da responsabilidade de proteção, focam-se – como era de se esperar – em muito na questão da *intervenção*, mas, na verdade, deixam de considerar que este passo só pode ser dado mediante a ação, omissiva ou comissiva, do Estado em relação aos crimes a que se refere. Acaso sejam levados a cabo os esforços para o respeito e afirmação dos direitos humanos da população, a sociedade internacional não

A resposta pode envolver qualquer uma da ampla gama de medidas da ONU, sejam medidas pacíficas, de acordo com o Capítulo VI, da Carta, ações coercitivas, segundo o Capítulo VII, e/ou colobaorações com organizações regionais ou sub-regionais, segundo o Capítulo VIII. O ponto central reside na resposta rápida e flexível, desenhada segundo as necessidades específicas de cada situação”.

³⁷⁸ Cf. PATTISON, James. *op. cit.*, p. 13.

³⁷⁹ Segundo Alberto do Amaral Júnior: “O conceito de intervenção varia conforme se procura acentuar o papel atribuído à força ou à mera capacidade de influenciar os comportamentos de outra sociedade. (...) É possível distinguir entre a intervenção unilateral e a intervenção internacional, assim entendida a intervenção realizada em nome da comunidade internacional. A diferença entre elas reside na justificação política e jurídica apresentada para o direito de intervir. Intervenção internacional tende a se legitimar mais facilmente porque é efetuada para concretizar valores compartilhados em vez de privilegiar interesses especiais dos Estados” (in **O Direito de Assistência Humanitária**, *op. cit.*, p. 143/144). Simone Martins Rodrigues, por sua vez, estabelece que a intervenção humanitária necessita a reunião de três fatores para se caracterizar: o objeto da ação deve ser um Estado soberano, a intervenção tem de representar um esforço de influenciar sua conduta doméstica, ocupando-se de tarefas em relação às quais o Estado teria normalmente a titularidade, e a intervenção deve envolver situação em que os aspectos humanitários são os motivadores primários da decisão de intervir e o principal alvo da ação. Ainda segundo esta autora, os elementos que diferenciam a intervenção humanitária da *assistência humanitária*, promovida por operações de manutenção da paz, organizações não-governamentais e agências da ONU, seriam, naquela, a ausência de consentimento do governo do Estado onde a ação ocorrerá e o uso, ou a permissão do uso, da força na garantia dos seus objetivos. Para ilustrar seu ensinamento, a autora aponta uma classificação em relação aos tipos de intervenção: “a intervenção pode ser *desarmada e pacífica*, quando se trata de mediação por atores não estatais ou alguns processos diplomáticos convencionais. Numa categoria mais intrusiva, a intervenção pode ainda ser *desarmada e coercitiva*, quando inclui ações com suporte logístico e treinamento de rebeldes. (...) As (...) As *armadas e pacíficas* são as operações de manutenção de paz com o consentimento das partes em conflito. Cabe ressaltar que, apesar do porte de equipamentos militares e armamentos, as operações de manutenção de paz não têm permissão para usá-los, exceto em autodefesa e como último recurso. E, por fim, as intervenções *armadas e coercitivas* acontecem quando está envolvido o uso da força contra a vontade de pelo menos uma das partes do conflito”. (RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança Internacional e Direitos Humanos – A Prática da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro, editora Renovar, 2.000, p. 97/98)

³⁸⁰ A intervenção humanitária repousaria apenas na responsabilidade de reação.

poderá avocar a responsabilidade de proteção para si, pois esta, como já afirmado e reconhecido, repousa primariamente nos ombros dos Estados.

Por outro lado, o conceito da responsabilidade de proteção é mais estreito, pois refere-se apenas às quatro possibilidades mencionadas pela Cúpula Mundial da ONU, em 2.005, enquanto a intervenção humanitária, segundo a prática dos principais órgãos da ONU, pode ser aplicada a uma gama bem mais ampla de causas, como, por exemplo, para o estabelecimento de corredores humanitários.

Através ds Resolução 1.674 (2.006)³⁸¹, de 28 de abril de 2.006, o Conselho de Segurança reafirmou a posição adotada pela *Cúpula Mundial*, em 2.005, sobre a responsabilidade de proteção de populações submetidas a crimes de guerra, genocídio, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.³⁸²

O Juíz Cançado Trindade, em sua opinião separada ao parecer consultivo sobre a declaração unilateral de independência do Kosovo, sintetizou a nova mentalidade em relação não apenas à responsabilidade internacional do Estado, mas também à da sociedade internacional como um todo, no que tange ao respeito e à promoção dos direitos humanos:

“A integridade territorial de um Estado anda de mãos dadas com o respeito deste Estado à integridade de todos os seres humanos sob sua jurisdição. O território de um Estado não pode ser utilizado por suas autoridades para a consecução de políticas criminosas, em violação a proibições de *jus cogens* (tais como as relatadas). As fronteiras territoriais de um Estado não podem ser utilizadas por suas autoridades para graves violações de direitos humanos ou do direito internacional humanitário, como abrigo ou escudo para escapar do alcance da lei e disfrutar de impunidade, após ter cometido atrocidades que chocaram a

³⁸¹ Resolução S/RES/1.674 (2.006), de 28 de abril de 2.006. Vide também Resoluções S/RES/1.265 (1.999), de 17 de setembro de 1.999, S/RES/1.296 (2.000), de 19 de abril de 2.000, e S/RES/1.631 (2.005), de 17 de outubro de 2.005. na Resolução 1.674 (2.006), o Conselho de Segurança também se manifestou, uma vez mais, *gravemente preocupado* com os efeitos da exploração ilícita e o tráfico ilegal de recursos naturais sobre populações civis afetadas por conflitos armados.

³⁸² O Conselho manteve esta posição nos anos seguintes. Vide, por exemplo, as Resoluções 1.794 (2.007) (S/RES/1.794 (2.007)), de 21 de dezembro de 2.007, sobre a extensão do mandato da Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo - MONUC, com um aparato de mais de dezessete mil militares, 760- observadores militares, 391 policiais e seis unidades policiais; a Resolução 1.968 (2.011) (S/RES/1.968 (2.011)), de 16 de fevereiro de 2.011, sobre o deslocamento de tropas e seu reenvio para a Costa do Marfim, a Resolução 2.010 (2.011) (S/RES/2.010 (2.011)), de 30 de setembro de 2.011, que ampliou o mandato da AMISOM – Missão da União Africana na Somália e determinou o aumento do efetivo militar na região, de modo a ampliar sua capacidade de cumprir seu respectivo mandato, e, sobretudo, as Resoluções 1.973 (2.011) (S/RES/1.973 (2.011)) e 2.009 (2.011) (S/RES/2.009 (2.011)), de 17 de março de 2.011 e 16 de setembro de 2.011, sobre a intervenção na Líbia.

consciência humana. Afinal, *hominum causa omne jus constitutum est* (todo o direito é criado para o benefício dos seres humanos); esta máxima, originada no direito romano é atualmente comum tanto para a ordem jurídica interna quanto para a internacional (o *jus gentium* de nosso tempo).³⁸³

2.2. O CONSELHO DE SEGURANÇA E A TUTELA DA PAZ E DA SEGURANÇA INTERNACIONAL

Órgão mais importante da ONU, desde as suas configurações e esboços iniciais, o Conselho de Segurança é composto de quinze membros³⁸⁴ e foi munido pela Carta da ONU com poderes específicos para o cumprimento da responsabilidade primária em relação à manutenção da paz e da segurança internacionais. O artigo 24 (1) confere ao Conselho a sua função primordial³⁸⁵. Além disso, o art. 24 (2) determina que o órgão, no cumprimento de seu mandato, proceda de acordo com os propósitos e princípios da organização, segundo as atribuições e poderes que lhe são atribuídos pelos Capítulos VI, VII, VIII e IX.

Por força do artigo 25, todos os membros da organização estão submetidos ao mandato do Conselho de Segurança.

Em geral, o Conselho de Segurança possui à sua disposição três formas de expressão, em ordem crescente de importância: Declarações à Imprensa, Declarações Presidenciais e Resoluções, estas últimas previstas expressamente nas disposições da Carta da ONU.

³⁸³ *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Parecer Consultivo, ICJ Reports 2.010, p. 65, parágrafo 217.

³⁸⁴ Sendo cinco permanentes e dez rotativos, eleitos estes pela Assembléia Geral, para um mandato de dois anos, sendo vedada a reeleição imediata. A Presidência do Conselho é rotativa e cada Estado a ocupa para um mandato mensal, de acordo com a ordem alfabética, em inglês, de seus membros. Em 1.965, uma emenda à Carta da ONU ampliou o número de membros rotativos de seis para dez. O Conselho de Segurança tem seus procedimentos estabelecidos oficialmente por seu Regimento Interno, *Provisional Rules of Procedure of the Security Council*, UN Doc. S/96/Ver.7, aprovado originalmente em sua primeira reunião oficial, em 17 de janeiro de 1.946, e emendado subsequentemente outras onze vezes. Apesar de não ter sido emendado desde 1.982, o Conselho emitiu esclarecimentos acerca de algumas de suas disposições, métodos de trabalho e procesamentos, através de cinco Notas de seu Presidente (UN Docs. S/2.010/507, S/2.008/847, S/2.007/749, S/2.006/507 e S/2.006/78). O Conselho está organizado de modo a funcionar permanentemente.

³⁸⁵ Para um relato completo de todas as atividades do Conselho de Segurança em relação a este tema, vide *Repertoire of the Practice of the Security Council – Functions and Powers of the Security Council*, disponível em http://www.un.org/en/sc/repertoire/functions_and_powers.shtml, acessado em 21 de setembro de 2.011.

As *Declarações à Imprensa* consistem as formas mais livres de expressão, possuindo efeito apenas simbólico, sem caráter de decisão oficial. Nelas, o Conselho de Segurança manifesta a sua opinião ao final de consultas informais em que nenhuma ação oficial tenha sido tomada, podendo, ainda, incluir apelos às partes em conflito.

As *Declarações Presidenciais*, por sua vez, refletem a opinião do Conselho, alcançada em reuniões oficiais, quando os membros do órgão não conseguem chegar a um acordo sobre a adoção de uma Resolução. Por esta razão, ainda que desprovidas de cogência, as *Declarações Presidenciais* carregam mais peso como documento e são mais detalhadas do que as *Declarações à Imprensa*.

Finalmente, no topo da hierarquia das manifestações e decisões do Conselho de Segurança, as *Resoluções* são as expressões formais, e cogentes, da opinião e da vontade do Conselho de Segurança, uma vez que constituem exatamente o resultado do processo de votação descrito na Carta da ONU para as suas decisões – sempre obrigatórias. As Resoluções são compostas de um preâmbulo – que geralmente apresenta as considerações que fundamentam a decisão, expressam uma opinião ou fornecem uma diretiva – e uma parte operativa – que manifesta a posição do órgão ou a ação a ser tomada³⁸⁶.

Em seu Capítulo VI, a Carta da ONU confere ao Conselho de Segurança competências para promover a solução pacífica de controvérsias, através de recomendações, métodos ou procedimentos (artigos 33 a 38, da Carta)³⁸⁷.

O Capítulo VII³⁸⁸ (artigos 39 a 51) estabelece a moldura jurídica na qual o Conselho poderá exercer suas competências, no sentido de “determinar a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz³⁸⁹ ou ato de agressão” e para fazer recomendações ou adotar medidas de natureza militar ou não militar para “manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais”.

³⁸⁶ Tudo conforme V. HAWKINGS. **The Silence of the Security Council – Conflict and Peace Enforcement in the 1.990’s**. Firenze, European Press Academy, 2.004, pp. 29/47, *apud* ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos, *op. cit.*, p. 42, nota 99)

³⁸⁷ Para um relato completo de todas as atividades do Conselho de Segurança em relação a este tema, vide *Repertoire of the Practice of the Security Council – Pacific Settlement of Disputes (Chapter VI)*, disponível em <http://www.un.org/en/sc/repertoire/settlements.shtml#rel5>, acessado em 21 de setembro de 2.011.

³⁸⁸ Para um relato completo de todas as atividades do Conselho de Segurança em relação a este tema, vide *Repertoire of the Practice of the Security Council – Actions with Respect to Threats to the Peace, Breach to the Peace and Acts of Agression (Chapter VII)*, disponível em <http://www.un.org/en/sc/repertoire/actions.shtml>, acessado em 21 de setembro de 2.011.

³⁸⁹ O Conselho de Segurança determinou a ocorrência de ruptura da paz em apenas quatro ocasiões: na Guerra da Coreia (Resolução 82, de 25 de junho de 1.950), na invasão argentina às Ilhas Malvinas (Resolução 502, de 03 de abril de 1.982), na guerra entre Irã e Iraque (Resolução 598, de 20 de julho de 1.987) e na Invasão do Iraque ao Kuwait (Resolução 660, de 02 de agosto de 1.990).

O Capítulo VIII (artigos 52 a 54) dispõe sobre a celebração de acordos regionais relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais, e o Capítulo IX (artigos 55 a 60) refere-se à cooperação econômica e social internacional, necessárias, de acordo com reconhecimento explícito da Carta da ONU, às relações pacíficas e amistosas entre as nações.

O artigo 39 estabelece que o Conselho de Segurança é competente para determinar e definir o que constitui ou não uma ameaça à paz e à segurança internacionais, ou o que constituiria um ato de agressão, e que, portanto, estaria incluído em seu mandato para o exercício dos demais poderes a ele conferidos pelo capítulo VII da Carta. Entretanto, nenhuma das disposições da Carta da ONU define ou detalha os elementos que caracterizariam tais situações, o que confere ampla discricionariedade ao Conselho de Segurança. Esta discricionariedade é motivo de intensos debates políticos e doutrinários no direito internacional, uma vez que toda a ação coercitiva do órgão tem como premissa a identificação do fato levado ao seu conhecimento como ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão³⁹⁰.

Pela Resolução 3.314 (XXIX), de 14 de dezembro de 1974, a Assembléia Geral definiu *agressão* como “o uso de força armada por um Estado contra a soberania, a integridade territorial ou a independência política de um outro Estado (ou grupo de Estados), ou por qualquer outro modo inconsistente com a Carta da ONU”³⁹¹. No artigo 4, desta Resolução, a Assembléia Geral chamou “a atenção do Conselho de Segurança para a definição de agressão” com o intuito de recomendar-lhe que, quando apropriado, a considere como uma de suas referências para a determinação, dentro do mandato outorgado pela Carta da ONU, da existência de um *ato de agressão*.

Apesar de já ter considerado algumas situações trazidas à sua atenção como *atos de agressão*³⁹², o Conselho de Segurança ainda não mencionou expressamente a Resolução 3.314 (XXIX) em suas decisões³⁹³ sobre atos de agressão.

³⁹⁰ Cf. ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos, *op. cit.*, p. 46. Segundo consta, uma proposta boliviana, durante a Conferência de São Francisco em 1945, de se definir o termo *agressão* no texto da Carta da ONU, chegou a receber o apoio de muitos Estados. Os EUA e a Grã-Bretanha, por outro lado, eram contrários a uma lista exaustiva de atos de agressão, argumentando que isto poderia levar à imposição prematura de sanções (Cf. FROWEIN, Jochen A. *Article 39, in* SIMMA, Bruno (Ed.) *The Charter of the United Nations – A Commentary*, New York, Oxford University, 1.994, p. 608, *apud* ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos, *op. cit.*, p. 46, nota 105).

³⁹¹ Cf. Resolução 3.314 (XXIX), de 14 de dezembro de 1974.

³⁹² Vide por exemplo, as resoluções relativas aos atos de agressão de Israel contra a Tunísia (Resolução 573 (1.985), que condenam “*vigorosamente* o ato de agressão armada perpetrado por Israel contra o território tunisiano, em flagrante violação da Carta das Nações Unidas, do direito internacional e de normas de conduta; (...)”), da África do Sul contra Angola (Resolução 387 (1.976), onde o Conselho de Segurança,

Em relação a questões que possam ser consideradas *ameaças à paz*³⁹⁴ ou *ruptura da paz*, o Conselho de Segurança tem se caracterizado por uma ampliação cada vez maior do entendimento a seu respeito, sobretudo após o final da guerra fria³⁹⁵.

Como já visto anteriormente, a guerra fria literalmente paralizou a efetividade da atuação do Conselho de Segurança³⁹⁶, mas, após seu encerramento, sua atuação não apenas cresceu em tamanho como também em diversidade, em função do reconhecimento da complexidade e multidisciplinariedade relativas ao exercício de seu mandato.

A rigor, o sistema de segurança coletiva da ONU não foi desenhando, a princípio, para abordar conflitos de ordem interna, nem o Conselho de Segurança recebeu

“*gravemente preocupado* com os atos de agressão praticados pela África do Sul contra a República Popular de Angola e a violação de sua soberania e território” condenou tais atos. Também na Resolução 567 (1.985) o Conselho se manifestou *gravemente preocupado* e condenou os atos de agressão da África do Sul contra Angola, só que com um discurso mais veemente e impregnado de forte defesa humanitária, em função de suas manifestações anteriores sobre o regime do *apartheid*, ao referir-se aos atos de agressão praticados “pelo regime racista da África do Sul”. Com esta mesma referência, vide também as Resoluções 568 (1.985), 571 (1.985), 574 (1.985) e 577 (1.985), da África do Sul contra Botswana, (Resolução 568 (1.985), onde o Conselho expressou sua *profunda preocupação* de que “o regime racista [da África do Sul] tenha utilizado da força contra a pacífica e indefesa nação de Botswana” e que tais atos de agressão poderiam agravar a situação volátil e frágil da região sul da África, e da Rodésia do Sul contra a Zâmbia (Resolução 455 (1.979), onde o Conselho de Segurança, *gravemente preocupado* com os atos de agressão hostis e sem provocação praticados pelo regime “racista e ilegal” da Rodésia do Sul, reafirmou que tanto a existência destes atos de agressão, quanto a continuidade do regime racista e ilegal no poder, constituíam uma ameaça à paz e à segurança internacionais.

³⁹³ Apesar de a definição aprovada pela Assembléia Geral ser a mais adotada e referenciada. A Corte Internacional de Justiça, na decisão de mérito do caso *Military and Paramilitary Activities In and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America)*, declarou que: “a Corte não vê razão para negar que, em direito consuetudinário, a proibição de ataques armados pode ser aplicada ao envio de grupos armados por um Estado para o território de outro, se tais operações, em função de sua escala e efeitos, tiver sido classificada como um ataque armado ao invés de um simples incidente de fronteira levado a cabo por forças armadas regulares. Mas, a Corte não acredita que o conceito de ‘ataque armado’ inclua não apenas atos de grupos armados (...) mas também a assistência a rebeldes na forma de fornecimento de armas ou logística ou outro apoio. Tal assistência pode ser considerada como ameaça ou uso de força, ou caracterizar intervenção nos assuntos internos ou externos de outros Estados” (Mérito, Decisão, ICJ Reports 1.986, p. 103/104, parágrafo 195). O Juiz Scwebel, em sua opinião dissidente a este caso, mesmo adotando termos cautelosos para não ampliar a importância da definição de agressão da Assembléia Geral, reconheceu que ela não pode ser ignorada (p. 345).

³⁹⁴ O Conselho expressou sua preocupação em relação à possibilidade das situações no Congo, em 1.961 (Resolução 161 (1.961)), e no Chipre, em 1.974 (Resolução 353 (1974)) ameaçarem a paz e a segurança internacionais e deixou esta preocupação implícita em relação ao Paquistão, em 1.971 (Resolução 307 (1.971)). (Cf. CHESTERMAN, Simon. *op. cit.*, p. 115)

³⁹⁵ Nos seus primeiros quarenta e quatro anos de atividades, o Conselho de Segurança classificou apenas três situações como *rupturas da paz*: a Guerra da Coreia (Resolução 82 (1.950)), a Guerra das Malvinas (Resolução 502 (1.982)) e na Guerra Irã-Iraque (Resolução 598 (1.987)), ainda que este reconhecimento tenha sido feito após oito anos de iniciados os conflitos). (Cf. CHESTERMAN, Simon. *op. cit.*, p. 114)

³⁹⁶ Simon Chesterman ensina que “É claro que as tensões da Guerra Fria e o exercício do [poder de] veto foram os maiores fatores da paralisia aparente da ONU: o veto foi utilizado em 279 ocasiões, com o resultado de que quando o Conselho se pronunciava a respeito de assuntos que poderiam ter atraído seus poderes coercitivos, resoluções mais amenas eram preferidas” (*op. cit.*, p. 120). Entre 1.946 e 1.990, o Conselho de Segurança reuniu-se 2.903 vezes e adotou 646 resoluções. Somente entre 1.990 e 1.999 ele reuniu-se 1.183 vezes e adotou 638 resoluções. Nos primeiros quarenta e quatro anos de atividade, vinte e quatro resoluções do Conselho de Segurança utilizaram ou mencionaram os termos do Capítulo VII, já em 1.993 este número era a média anual de resoluções que o faziam.

seus poderes e mandatos com tal propósito, muito embora a demanda para tanto tenha estado presente desde o início de seu funcionamento³⁹⁷. Contudo, desde a adoção da Carta e, sobretudo, a partir da década de noventa, do século passado, um grande número de conflitos e situações de natureza interna em todo o mundo têm sido analisados e disciplinados pelas medidas coercitivas do Conselho de Segurança³⁹⁸, com ou sem o uso da força. Tais medidas abrangem sanções militares contra a Ex-Iugoslávia³⁹⁹, Somália⁴⁰⁰, Haiti⁴⁰¹, Angola⁴⁰², Ruanda⁴⁰³, República Democrática do Congo⁴⁰⁴, Libéria⁴⁰⁵, Serra Leoa⁴⁰⁶, Costa do Marfim⁴⁰⁷ e Sudão⁴⁰⁸, e uma série de sanções econômicas e políticas.

Até o início da década de 1.990, as sanções não militares impostas pelo Conselho de Segurança visavam afetar de modo amplo as economias dos países destinatários, como, por exemplo, as sanções econômicas impostas ao Iraque⁴⁰⁹, em 1.990, e à Sérvia⁴¹⁰, em 1.992. A partir dos anos noventa, entretanto, o entendimento do Conselho de Segurança tem sido alterado, no sentido de adotar sanções não-militares de maior acuidade e precisão, mirando setores específicos das economias do país apenas, ou de determinado governo, grupo rebelde, entidade, ou mesmo de determinados indivíduos⁴¹¹,

³⁹⁷ Já desde o começo de suas atividades, o Conselho tem sido demandado a manifestar-se e a decidir sobre a adoção de medidas relacionadas a questões facilmente classificáveis como “internas” dos Estados, de competência exclusiva da jurisdição estatal, e a caminhar entre o terreno movediço do art. 2(7), da Carta. Vide, por exemplo, as Resoluções 50 (1.948) e 54 (1.948), sobre a Palestina, e as Resoluções 04 (1.946), 07 (1.946) e 10 (1.946), sobre a condenação do regime fascista de Franco, na Espanha (condenado desde a Conferência de São Francisco e também nas primeiras resoluções da Assembléia Geral).

³⁹⁸ Cf. DE WET, Érika. *Collective Security*. *op. cit.*

³⁹⁹ Por exemplo: Croácia – Resolução 1.037 (1.996), de 15 de janeiro de 1.996; Bósnia-Herzegovina – Resolução 824 (1.993), de 06 de maio de 1.993; e Kosovo – Resolução 1.244 (1.999), de 10 de junho de 1.999.

⁴⁰⁰ Por exemplo: Resolução 794 (1.992), de 03 de dezembro de 1.992.

⁴⁰¹ Por exemplo: Resolução 841 (1.993) e Resolução 940 (1.994), de 16 de junho de 1.993 e 31 de julho de 1.994, respectivamente.

⁴⁰² Por exemplo: Resolução 864 (1.993), de 15 de setembro de 1.993.

⁴⁰³ Por exemplo: Resolução 929 (1.994), de 22 de junho de 1.994.

⁴⁰⁴ Por exemplo: Resolução 1.078 (1.996), de 09 de novembro de 1.996. Sobre a situação dos conflitos recentes na República Democrática do Congo, bem como na região dos Grandes Lagos Africanos, vide BIZAWU, Sébastien Kiwonghi. *O Conselho de Segurança e os Conflitos nos Grandes Lagos*. São Paulo, Editora Manole, 2.008.

⁴⁰⁵ Por exemplo: Resolução 788 (1.992), de 19 de novembro de 1.992.

⁴⁰⁶ Por exemplo: Resolução 1.132 (1.997), de 08 de outubro de 1.997.

⁴⁰⁷ Por exemplo: Resolução 1.464 (2.003), de 04 de fevereiro de 2.003.

⁴⁰⁸ Por exemplo: Resolução 1.769 (2.007), de 31 de julho de 2.007.

⁴⁰⁹ Resolução 661 (1.990), de 06 de agosto de 1.990.

⁴¹⁰ Resolução 757 (1.992), de 30 de maio de 1.992.

⁴¹¹ Vejam-se, por exemplo, as seguintes resoluções: Resolução 1.132, de 08 de outubro de 1.997, contra Serra Leoa, que estabeleceu: “O Conselho de Segurança, (...) Decide que todos os Estados devem evitar o ingresso ou trânsito por seus respectivos territórios de membros da junta militar e membros adultos de suas famílias, como estabelecido pelo artigo 10 (f) abaixo, sendo que a entrada ou o trânsito pelo território de Estado em particular deve ser autorizada pelo Comitê estabelecido pelo parágrafo 10 abaixo, por comprovadas razões humanitárias ou motivos em conformidade com o parágrafo 1 acima, ficando claro que

nada neste parágrafo obrigará um Estado a recusar a entrada em seu território de seus próprios nacionais; Decide que todos os Estados devem evitar vender ou fornecer a Serra Leoa, por seus nacionais ou de seu território, ou de navios ou aeronaves utilizando sua bandeira, petróleo e seus derivados, armas e material relacionado de todos os tipos, inclusive armas e munição, veículos militares e equipamentos paramilitares e peças de reserva para os equipamentos mencionados, sejam ou não originados de seu território; (...); Resolução 1.267, de 15 de outubro de 1.999, contra o Talibã, que estabeleceu: “O Conselho de Segurança, (...) Insiste para que a facção afegã conhecida como Telibã, a qual também se proclama Emirado Islâmico do Afeganistão, cumpra prontamente com as resoluções anteriores e, em particular, deixe de fornecer abrigo e treinamento para terroristas internacionais e suas organizações, adotem medidas efetivas apropriadas para garantir que o território sob seu controle não seja utilizado para instalações e campos terroristas, ou para a preparação ou organização de atos terroristas contra outros Estados ou seus cidadãos, e coopere com os esforços coletivos para levar terroristas indiretos a julgamento; Exige que o Talibã entregue Osama Bin Laden sem mais demora (...);Decide que, em 14 de novembro de 1999, todos os Estados devem impor as medidas estabelecidas no parágrafo 4 abaixo, a menos que o Conselho tenha previamente decidido, com base no relatório do Secretário-Geral, que o Talibã tenha cumprido integralmente com a obrigação estabelecida no parágrafo 2 acima; Decide ainda que , de modo a impor o estabelecido no parágrafo 2 acima, todos os Estados devem: (a) Negar permissão a qualquer aeronave para decolar ou aterrissar em seu território, se de propriedade, alugada ou operada por ou em nome do Talibã, como estabelecido pelo Comitê estabelecido pelo parágrafo 6 abaixo, a menos que um voo específico tenha sido autorizado pelo Comitê, com base em necessidades humanitárias, inclusive para cumprir obrigações religiosas tais como a participação no Hajj; (b) Congelar fundos e outros recursos financeiros, inclusive fundos decorrentes de propriedades em nome ou controladas, direta ou indiretamente, pelo Talibã, ou por qualquer modo possuído ou controlado pelo Talibã, como estabelecido pelo Comitê, criado pelo parágrafo 6 abaixo, e garantir que nenhum deles ou quaisquer outros fundos ou recursos financeiros sejam disponibilizados, por seus nacionais ou por quaisquer pessoas em seu território, para ou em benefício do Talibã ou de qualquer posseção controlada ou possuída, direta ou indiretamente, pelo Talibã, exceto quando autorizado pelo Comitê, caso a caso, para atender a necessidades humanitárias; (...); Resolução 1.556, de 30 de julho de 2.004, contra o Sudão, que estabeleceu: “O Conselho de Segurança, (...) *Decide* que todos os Estados devem adotar as medidas necessárias para impedir a venda ou fornecimento, a todas as entidades não-governamentais ou indivíduos, inclusive os Janjaweed, operando nos estados de Darfur Norte, Darfur Sul e Darfur Ocidental, por seus nacionais ou de seus territórios ou usando navios e aeronaves sob sua bandeira, de armas e material relacionado de todos os tipos, inclusive armas e munição, veículos e equipamentos militares, equipamentos paramilitares, e peças de reposição para todos os anteriormente mencionados, originados ou não de seus territórios; *Decide* que todos os Estados devem adotar as medidas necessárias para impedir qualquer fornecimento a entidades não-governamentais e indivíduos, mencionados no parágrafo 7, operando nos estados de Darfur Norte, Darfur Sul e Darfur Ocidental, por seus nacionais ou a partir de seu território, de treinamento ou assistência técnica para o fornecimento, manufatura, manutenção e uso dos itens listados no parágrafo 7 acima; (...); Resolução 1.718, de 14 de outubro de 2.006, contra a Coréia do Norte, que estabeleceu: “O Conselho de Segurança, (...) *Decide* que: (a) Todos os Estados-Membros devem impedir o fornecimento direto ou indireto, para a República Democrática Popular da Coréia (DPRK), através de seus territórios ou por seus nacionais, ou pelo uso de embarcações e aeronaves usando sua bandeira, originados ou não em seus territórios, de: (i) Quaisquer tanques de batalha, veículos blindados de combate, sistemas de artilharia de grosso calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, navios de guerra, mísseis ou sistemas de mísseis, como definido pelo Registro das Nações Unidas sobre Armas Convencionais, ou material relacionado, inclusive peças de reposição, ou itens determinados pelo Conselho de Segurança ou pelo Comitê estabelecido pelo artigo 12 abaixo (o Comitê); (ii) Todos os itens, materiais, equipamento, mercadorias e tecnologia, como estabelecido pelos documentos S/2.006/814 e S/2.006/815, (...); (iii) artigos de luxo; (...); (d) Todos os Estados-membros devem, de acordo

variando de embargos petrolíferos a embargos de armas (inclusive material radioativo), banimentos de viagens, congelamento de ativos, ou mesmo uma combinação destas medidas⁴¹². A Resolução 1.730 (2.006), de 19 de dezembro de 2.006, expressou o compromisso do Conselho de Segurança de continuar comprometido com a adoção de sanções cuidadosamente moldadas para atingir objetivos claros, de modo a equilibrar efetividade com a prevenção de possíveis efeitos adversos⁴¹³.

Outro tema também não disciplinado pela Carta da ONU é o relacionado às intervenções humanitárias. Estas ações têm sido adotadas dentro do escopo da doutrina da *responsabilidade de proteção*, que autoriza, como última medida, o Conselho de Segurança a estabelecer medidas coercitivas para a proteção de populações contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade⁴¹⁴.

A Resolução do Conselho de Segurança 1.318 (2.000)⁴¹⁵ adotou a Declaração sobre a Garantia do Papel do Conselho de Segurança na Manutenção da Paz e da Segurança Internacionais, Especialmente na África. Nesta declaração – adotada na reunião em nível de chefes de Estado, realizada durante o *Millenium Summit (Cúpula do Milênio)*⁴¹⁶, para se

com seus respectivos procedimentos legais, congelar imediatamente fundos, outros recursos financeiros e econômicos que se encontrem em seus respectivos territórios ao tempo da adoção desta resolução, e dali em diante, que sejam possuídos ou controlados, direta ou indiretamente, por pessoas ou entidades referidas pelo Comitê ou pelo Conselho de Segurança como envolvidas nos, ou em apoio aos, inclusive por meios ilícitos, programas ds DPRK de armas nucleares, armas de destruição em massa e mísseis balísticos, ou por pessoas ou entidades agindo em seu nome ou sob sua direção, e assegurar que quaisquer fundos, recursos financeiros ou econômicos não sejam disponibilizados ou transitem por seus respectivos territórios, ou por quaisquer pessoas ou entidades nos seus territórios (...); (e) Todos os Estados-membros devem adotar as medidas necessárias para impedri a entrada ou trânsito por seus respectivos territórios, das pessoas designadas pelo Comitê ou pelo Conselho de Segurança como sendo responsáveis pelas políticas da DPRK relacionadas aos programas nuclear, de armas de destruição em massa e de mísseis balísticos, inclusive seu apoio ou promoção, juntamente com os membros de suas famílias, ficando estabelecido que nada neste artigo obriga um Estado a negar ingresso a seus nacionais em seu território; (...).”

⁴¹² Cf. DE WET, Érika. *Collective Security*, *op. cit.*

⁴¹³ Cf. UN Doc. S/RES/1.730 (2.006), de 19 de dezembro de 2.006.

⁴¹⁴ Sobre a Responsabilidade de Proteção, vide item 2.1.4, acima.

⁴¹⁵ Resolução S/RES/1.318, de 07 de setembro de 2.000 (Declaração sobre Assegurar um Papel Efetivo para o Conselho de Segurança na Manutenção da Paz e da Segurança Internacionais, Particularmente na África).

⁴¹⁶ Em 17.12.1.998, a Assembléia Geral decidiu, através da Resolução 53/202 (A/RES/53/202), de 12 de fevereiro de 1.999, realizar a Cúpula do Milênio das Nações Unidas, uma reunião oficial da Assembléia Geral, pela primeira vez realizada em nível de chefes de Estado e de Governo, como parte integrante das atividades da Assembléia do Milênio das Nações Unidas. Em 15 de março de 2.000, pela Resolução 54/254 (A/RES/54/254), a Assembléia Geral decidiu que a Cúpula do Milênio seria realizada na sede novaiorquina da organização, de 06 a 08 de setembro daquele mesmo ano. A moldura temática e institucional da Cúpula do Milênio foi dada pelo relatório do Secretário-Geral à Assembléia Geral, intitulado “We the Peoples – The Role of the United Nations on the 21st Century” (UN Doc. A/54/2.000, de 27 de março de 2.000), um plano

discutir a necessidade de se assegurar o papel do Conselho de Segurança na manutenção da paz e da segurança internacionais –, o Conselho de Segurança reconheceu e reafirmou a necessidade de adesão aos princípios de não-ameaça e de proibição do uso da força, bem como a todos os demais princípios e regras estabelecidos pela Carta da ONU, além de sublinhar a necessidade do respeito aos direitos humanos e de encorajar o estabelecimento, sobretudo dentro da ONU, de modo amplo, de um sistema de estratégias compreensivas e integradas para se combater as raízes dos conflitos, inclusive em suas dimensões econômicas e sociais.

2.3. OS DIREITOS HUMANOS COMO CRITÉRIO DE AFERIÇÃO E COMO CONDICIONANTES DA PAZ E DA SEGURANÇA INTERNACIONAL.

Ao longo de sua existência, a ONU construiu gradativamente, através, principalmente, da atuação da Assembléia Geral, do Secretário-Geral e da Corte Internacional de Justiça, a sistematização da proteção internacional da pessoa humana, de onde decorre a compreensão da proteção dos direitos humanos como o mais alto imperativo da vida social humana.

Da campanha pelo fim do colonialismo e do racismo, como práticas institucionalizadas de Estado, à compreensão de que os direitos humanos são não apenas o resultado desejado, mas, também, uma importante condicionante da segurança internacional – no sentido de que sua violação está frequentemente na raiz de hostilidades e conflitos armados –, a organização percorreu um longo caminho – materializado na prática de seus principais órgãos –, até a consolidação do entendimento dos direitos humanos como condicionante e como critério de aferição para a paz.

de ação ambicioso, onde, em suma, conclamava os Estados a levarem a cabo uma globalização positiva, no sentido de acabar com a pobreza e a desigualdade, melhorar as condições de educação e de segurança, reduzir a propagação da AIDS e proteger o meio ambiente, além de lançar as bases relativas à reforma da Carta da ONU. A Cúpula do Milênio adotou a Resolução 55/2 (A/RES/55/2), de 08 de setembro de 2.000, onde os chefes de Estado e de governo da Assembléia Geral reconheceram, dentre outras disposições, que apesar de suas responsabilidades individuais em relação às suas respectivas sociedades possuem a responsabilidade compartilhada de melhorar os princípios da dignidade humana, igualdade e equidade em nível global.

Tamanha mudança de paradigma – impensável quando de sua criação, em virtude das condições sócio-políticas e de conjuntura da época, bem como pelo estado da arte do direito internacional naqueles tempos –, jamais teria se operado e consolidado no seio da organização, sem a aceitação do Conselho de Segurança, tanto em função da intrínseca pertinência temática da questão com o seu mandato, quanto pelo peso e importância política e institucional que lhe são conferidos pela Carta da ONU.

A Carta não menciona, em momento algum, qualquer tipo de atribuição ao Conselho de Segurança relacionada à tutela dos direitos humanos – ou que violações de direitos humanos o legitimariam a exercer seus poderes contra determinado Estado⁴¹⁷ –, e somente o faz – ainda que de modo superficial e abstrato – no texto do artigo 55⁴¹⁸.

Entretanto, como sobejamente comprovado pela História – e aprendido a duras penas pelos membros da ONU, desde o início das suas atividades –, as questões relativas às relações internacionais não são comportadas facilmente em uma única classe temática: por exemplo, ou direitos humanos, ou segurança, ou desenvolvimento, ou cooperação. Ao contrário, as questões sociais, tanto das sociedades internas quanto da sociedade internacional, são complexas e interconexas.

Esta realidade rapidamente se impôs diante da ONU. Antes de completados dez anos do início de suas atividades, a organização já se via às voltas com a imbricação temática das questões sociais relacionadas à segurança internacional, o que demandava o aperfeiçoamento e a adaptação de sua atuação, inclusive com a incorporação prática de competências, especificidades e atuações aos mandatos de seus órgãos principais, algumas decorrentes do desdobramento natural de suas competências originais, outras inéditas e alheias a estas, decorrentes da interpretação prática do texto da Carta da ONU.

Neste contexto, a Assembléia Geral começou a se insinuar e a se debruçar mais em relação a questões afetas ao mandato do Conselho de Segurança, o que permitiu que, ao

⁴¹⁷ Muito embora esta relação já fosse perceptível para alguns membros da sociedade internacional. Por exemplo, vide a já mencionada proposta feita pela França, para que se incluísse disposição expressa no texto da Carta da ONU, elencando como possibilidade de intervenção da organização nos assuntos internos dos Estados, a violação de direitos humanos, referenciada acima.

⁴¹⁸ “Artigo 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da auto-determinação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

longo dos anos, não apenas afirmasse sua competência concorrente – ainda que com certas limitações convencionais intransponíveis – em relação à manutenção da paz e da segurança internacionais – sobretudo após a consolidação do regime estabelecido pela Resolução *Uniting for Peace*, e das operações de *peacekeeping* e *peacebuilding* –, mas, também, por suas próprias características institucionais, a debater de modo mais explícito, e sem as amarras existentes no Conselho de Segurança, a diversidade das questões fundamentais que estão na base das ameaças à paz, rupturas da paz e atos de agressão⁴¹⁹.

O Conselho de Segurança, mesmo ainda durante o período da guerra fria, começou também a ampliar as atribuições de seu mandato para incluir, cada vez com mais frequência, deliberações sobre temas ligados a direitos humanos e ao bem-estar das populações, atrelando-os a situações de ameaça à paz e à segurança internacionais⁴²⁰.

As questões relativas a direitos humanos e ao direito humanitário, de acordo com a tese vitoriosa na Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, deveriam ser tratadas fora do Conselho de Segurança, por não serem de sua competência originária. De fato, esta temática, mesmo após a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1.948, ficaria ausente da agenda do Conselho de Segurança durante os primeiros quinze anos de suas atividades, exceto em três ocasiões:

- 1) O conflito Índia-Paquistão, referente a disputa entre os dois países pelo controle da região da Caxemira, em 1.948, quando, na Resolução 47

⁴¹⁹ A afirmação e o reconhecimento desta competência paralela entre o Conselho de Segurança e a Assembléia Geral, em relação a questões concernentes à manutenção da paz e da segurança internacionais, já feito inclusive pela Corte Internacional de Justiça, no parecer consultivo sobre a legalidade de construção do muro da Palestina (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. Parecer Consultivo. ICJ Reports, 2.004, p. 17/18), a Corte manifestou-se da seguinte maneira: “De fato, a a Corte percebe que tem havido um crescente tendência ao longo do tempo de a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança lidarem em paralelo sobre a mesma questão versando sobre a manutenção da paz e da segurança internacionais (veja-se, por exemplo, as questões envolvendo Chipre, África do Sul, Angola, Rodésia do Sul, e, meia recentemente, Bósnia e Herzegovina e Somália). É freqüente o caso em que, enquanto o Conselho de Segurança tende a focar nos aspectos de tais assuntos relacionados com a paz e a segurança internacionais, a Assembléia Geral adota uma visão mais ampla, considerando também seus aspectos humanitários, sociais e econômicos. A Corte considera que a prática aceita da Assembléia Geral, assim como tem evoluído, é consistente com o artigo 12, parágrafo 1, da Carta. A Corte, de mesmo modo, é da opinião de que a Assembléia Geral, ao adotar a resolução ES-10.114, buscando um parecer consultivo da Corte, não violou o disposto no artigo 12, parágrafo 1, da Carta. A Corte conclui que a Assembléia Geral, ao fazer esta solicitação, não excedeu sua competência”.

⁴²⁰ Cf. ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. *op. cit.*, p. 52). A pesquisadora Cláudia Anjos expõe, em seu trabalho, primoroso e importante levantamento da evolução da temática dos direitos humanos na atuação do Conselho de Segurança. A importância do trabalho para a ciência jurídica do direito internacional no Brasil é imensa, tendo sido de grande valia para a realização deste capítulo do presente trabalho.

(1.948), de 21 de abril de 1.948, o Conselho de Segurança estabeleceu regras relacionadas ao bem-estar das pessoas;

- 2) A guerra da Coréia, de 1.950, quando na Resolução 85 (1.950), de 31 de junho de 1.950, o Conselho de Segurança reconheceu “as durezas e privações” a que o povo da Coréia estava submetido em função da continuidade do ataque ilegal das forças nortecoreanas e solicitou ao Comando Unificado das tropas enviadas pela ONU que determinasse as demandas necessárias para o alívio e o apoio à população civil coreana;
- 3) A questão relativa à partilha da Palestina, em 1950, quando na Resolução 89 (1.950), de 17 de novembro de 1.950, o Conselho de Segurança solicitou à Comissão Mista de Armistício Egípcia-Israelense dar atenção urgente à reclamação egípcia acerca da expulsão de milhares de árabes palestinos, e a dar efetividade a qualquer repatriação destas mesmas pessoas que a Comissão entendesse cabível, além de ter solicitado ainda aos governos envolvidos que se abstivessem de praticar quaisquer atos que envolvessem a transferência forçada de pessoas.

Das mais de cem resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança em seus primeiros quinze anos de atividade, somente nestes três casos a temática dos direitos humanos foi, ainda que sumaria e superficialmente, abordada⁴²¹.

Já no começo da década de sessenta, a aproximação do Conselho de Segurança na direção da assunção da conexão entre direitos humanos e segurança internacional começaria a ser mais evidente. A Resolução 134 (1.960), de 01 de abril de 1.960, é considerada a primeira resolução do Conselho de Segurança sobre desrespeito institucionalizado de direitos humanos, ao abordar o regime de segregação racial sul-africano do *apartheid*⁴²². Pela primeira vez também, o Conselho de Segurança se debruçou sobre o tema dos direitos humanos, sem que houvesse um conflito militar tradicional deflagrado, ou qualquer tipo de iminência de ruptura da paz internacional, intrometendo-se oficialmente em seara antes reconhecida como de competência exclusivamente interna dos Estados⁴²³.

⁴²¹ Cf. ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. *op. cit.*, p. 66.

⁴²² Para uma explicação minuciosa sobre o regime do *apartheid* e a Resolução 134, vide ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. *op. cit.*, pp. 74/81.

⁴²³ A Assembléia Geral já vinha se pronunciando sobre discriminação generalizada contra indianos na África do Sul desde 1.946. Muito antes da Resolução 134, do Conselho de Segurança, a Assembléia Geral já havia aprovado onze resoluções sobre o tratamento dado aos indivíduos de origem indiana, na África do Sul, e oito resoluções, desde 1.952 até a manifestação do Conselho de Segurança, condenando o regime do *apartheid*.

De acordo com o texto da Resolução:

“O Conselho de Segurança,
(...)”

1. *Reconhece* que a situação da União da África do Sul é tal que conduz à tensão internacional e, se continuada, pode comprometer a paz e a segurança internacionais;
(...)
3. *Deplora* as políticas e ações do governo da União da África do Sul que levaram à presente situação; (...)”

Como o regime racista da África do Sul não foi interrompido, o Conselho de Segurança estabeleceu sanções ao país, através da Resolução 181, de 07.08.1.963, consistentes no embargo de armas, munições e veículos militares à África do Sul, além de desprezar fortemente as políticas de segregação racial sul-africanas e declarar-se convencido de que a situação na África do Sul perturbava seriamente a paz e a segurança internacionais⁴²⁴.

Logo depois, o Conselho aprovou a Resolução 182, em 04 de dezembro de 1.963, que reconheceu a necessidade de se eliminar a discriminação relacionada aos direitos humanos e às liberdades fundamentais e expressou a sua profunda convicção de que as políticas do *apartheid* e a discriminação, praticadas pelo governo da África do Sul, eram uma aberração à consciência da humanidade⁴²⁵, bem como estava aquela situação comprometendo seriamente a paz e a segurança internacionais⁴²⁶.

⁴²⁴ Através da Resolução 1.761 (XVII), de 06 de novembro de 1.962, a Assembléia Geral, dentre outras disposições, solicitou aos membros da ONU que adotassem medidas enérgicas contra a África do Sul, inclusive com o rompimento de relações diplomáticas, comerciais e de transporte, como meio de forçar o país a abandonar suas práticas discriminatórias.

⁴²⁵ Nesta resolução, interessante apontar que o Conselho, no preâmbulo, posicionou-se profundamente satisfeito com o enorme apoio recebido pela Resolução 1.881 (XVIII), da Assembléia Geral, de 11 de outubro de 1.963, que requereu à África do Sul a libertação de todos os presos políticos e o levantamento de todas as punições impostas a todas as pessoas que se opuseram ao regime do *apartheid*, e solicitou a todos os membros da organização que adotassem todos os meios necessários para induzir a África do Sul a cumprir tal determinação.

⁴²⁶ A Resolução 190, de 09 de junho de 1.964, aprovada por sete votos a favor, nenhum contra e quatro abstenções (Brasil, EUA, Grã-Bretanha e França), condenou e determinou o fim dos julgamentos e tribunais feitos com base na leis do regime do *apartheid*, bem como as execuções e penas de morte com base nesta mesma legislação. A Resolução 191, de 18 de junho de 1.964, condenou expressamente o regime do *apartheid* e declarou que a situação na África do Sul continuava a perturbar gravemente a paz e a segurança internacionais. A Resolução 282 (1.970), de 22 de julho de 1.970, enrijeceu ainda mais o embargo de armas imposto anteriormente e a Resolução 311 (1.972), de 04 de fevereiro de 1.972, dentre outras disposições, reconheceu a legitimidade da “luta do povo oprimido da África do Sul na perseguição de seus direitos humanos e políticos”. A Assembléia Geral, na Resolução 2.396 (XXIII), de 02 de fevereiro de 1.968, mencionou expressmente o que classificou de omissão do Conselho de Segurança, diante da ausência de progresso relativa à situação na África do Sul, ao estabelecer: “A Assembléia Geral, (...) *percebendo* que o Conselho de Segurança não tem abordado o problema do *apartheid* desde 1.964”. Nesta mesma resolução, a

A África do Sul ainda frequentaria as pautas das reuniões do Conselho de Segurança em função da questão relativa à Namíbia (Sudoeste Africano) quando, a partir da Resolução 246 (1.968), de 14 de março de 1.968, o Conselho de Segurança reconheceu o direito inalienável do povo do Sudoeste Africano à liberdade e à independência⁴²⁷. Alguns meses depois, mediante o desafio da África do Sul à sua autoridade, o Conselho de Segurança solicitou à Corte Internacional de Justiça um parecer consultivo, sobre a legalidade da continuidade da presença da África do Sul no território da Namíbia, principalmente em função do término, determinado pela Assembléia Geral, de seu mandato sobre aquela região⁴²⁸.

Durante o restante da década de 1.960 e a década de 1.970, o Conselho de Segurança ainda manifestou-se sobre questões relacionadas a direitos humanos em relação à Rodésia do Sul (atual Zimbábue)⁴²⁹, Bangladesh⁴³⁰ e Palestina⁴³¹.

Com as Resoluções 216 (1.965), 217 (1.965) e 221 (1.966) – que reconheceram a ilegalidade do regime racista instaurado na Rodésia do Sul e determinaram um embargo econômico ao país em função da instauração de tal regime –, bem como com a Resolução 418 (1.977) – que estabeleceu o embargo de armas à África do Sul, em virtude dos atos de repressão e violência praticados por seu governo contra os opositores de suas políticas racistas –, o Conselho de Segurança afirmou que a violação de direitos humanos pelos regimes racistas dos dois países, além de constituírem uma ameaça à paz e à segurança

Assembléia Geral solicitou aos Estados que estendessem o isolamento internacional à África do Sul para os campos da cultura, do esporte e da educação. Desde 1.972, o Conselho voltou a condenar sistematicamente o regime sul-africano em 1.976 (Resolução 392), 1.977 (Resolução 417), 1.980 (Resolução 473), 1.982 (Resoluções 503 e 525), 1.983 (Resolução 533) e 1.984, quando a Resolução 556 fez referência ao *apartheid*, pela primeira vez, como *crime contra a humanidade*.

⁴²⁷ Já em janeiro de 1.970, o Conselho de Segurança referia-se ao Sudoeste Africano como Namíbia. O território sob mandato foi renomeado oficialmente em 1.968, pela Assembléia Geral, através da Resolução 2.372 (XXII), de 12 de junho de 1.968.

⁴²⁸ Em seu parecer, a Corte concluiu que a presença sul-africana na Namíbia era ilegal, uma vez que seu mandato na região já havia sido encerrado, e que, portanto, a África do Sul deveria retirar-se completamente daquele território, e que os Estados membros da ONU possuíam a obrigação de reconhecer a ilegalidade de tal ocupação e a invalidade dos atos praticados pela África do Sul como tutora daquele território, bem como de não celebrar quaisquer atos, em especial aqueles de comércio, com o governo da África do Sul, que pudessem implicar no reconhecimento da legalidade, ou apoio, ou assistência à sua presença na Namíbia e que competia aos Estados que não fossem membros da ONU dar assistência à organização no sentido de também reconhecer a ilegalidade da presença sul-africana na Namíbia. Cf. *Parecer da Namíbia*, *op. cit.*, p. 58.

⁴²⁹ Cf. Resolução 216 (1.965), de 12 de novembro de 1.965, que, de forma direta e incisiva, condenou a declaração unilateral de independência realizada e decidiu convocar todos os membros da ONU a não reconhecerem aquele “regime racista ilegal”.

⁴³⁰ Resolução 307, de 21 de dezembro de 1.971, sobre a situação no subcontinente indiano. Em seu texto, a resolução conclamou todas as partes envolvidas a adotarem todas as medidas necessárias para preservar a vida humana e fazer valer as disposições das Convenções de Genebra, de 1.949, e aplicarem as suas disposições no que concernia à proteção dos feridos e doentes, prisioneiros de guerra e população civil.

⁴³¹ Cf., por exemplo, Resolução 89, de 17 de novembro de 1.950.

internacionais, poderiam ser alvo das sanções por ele determinadas no exercício das competências que lhe atribui o Capítulo VII, da Carta da ONU⁴³².

A Resolução 687 (1.991) pode ser considerada como a última de uma série em que a temática dos direitos humanos, em especial emergências humanitárias, representariam um papel coadjuvante no posicionamento do Conselho de Segurança e no exercício de seus respectivos poderes e competências. A mudança paradigmática ocorreu já quando da aprovação da Resolução 688 (1.991), de 05 de abril de 1.991, que tratou da perseguição e repressão do governo iraquiano à sua população civil, principalmente os de origem curda.

Com esta resolução o Conselho de Segurança mudou o paradigma de sua atuação em relação à questão dos direitos humanos: do relativo distanciamento em relação a este tema – calcado sobretudo na primazia da soberania estatal – para a assunção de que tais questões pertinem à sociedade internacional, através de um maior engajamento de sua parte em tais questões e materializado através do exercício de suas competências e poderes na busca de solução para tais eventos⁴³³.

Na Resolução 688, o Conselho de Segurança inovou ao declarar-se perturbado pela magnitude do sofrimento humano envolvido e expressiu sua preocupação em relação à repressão da população civil, além de condená-la expressamente e de considerá-la uma ameaça à paz e à segurança internacionais:

“O Conselho de Segurança,

(...)

1. *Condena* a repressão da população iraquiana civil, em muitas partes do Iraque, inclusive, recentemente, em áreas ocupadas pela população curda, cujas consequências ameaçam a paz e a segurança internacionais na região;(...)”

Esta disposição deixou clara, à época, a propensão do Conselho em reconhecer oficialmente, dali em diante, a conexão existente entre questões relacionadas à violação e ao desrespeito em massa de direitos humanos – em especial no que se refere ao fluxo de

⁴³² Cf. THOMASHAUSEN, Sophie. **Humanitarian Intervention in an Evolving World Order: The Cases of Iraq, Somalia, Kosovo and East Timor**. Pretoria, Africa Institute of South Africa, 2.002, p. 11.

⁴³³ Cf. ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos, *op. cit.*, p. 99. Como explica Cláudia Giovannetti Pereira dos Anjos: “Os acontecimentos no Iraque, em 1.991, deram ensejo ao inédito reconhecimento pelo Conselho de Segurança de que a prática de violar direitos humanos garantidos internacionalmente configurava uma ameaça à paz e à segurança internacionais (...)”.

refugiados para os países fronteiriços – e o surgimento de uma ameaça à paz e à segurança internacionais⁴³⁴.

Não apenas em relação ao peso dado ao tema, a mudança de posicionamento do Conselho de Segurança fica evidente na análise dos termos através dos quais se esprimiu. Por exemplo, nas resoluções relacionadas ao regime racista do *apartheid*, na África do Sul, o Conselho, ao abordar, avaliar e criticar as ações do governo daquele país, teve a cautela de estabelecer que tais ações *poderiam* constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Já no texto da Resolução 688 (1.991) – e a partir dela – o Conselho abandonou a cautela diplomática em seu discurso e afirmou que a violação de direitos humanos *ameaçava* a paz e a segurança internacionais. Ou seja, afirmou sua competência para imiscuir-se em assuntos internos dos Estados, sobretudo aqueles relacionados à violação de direitos humanos.

Após esta mudança de posicionamento, o Conselho de Segurança consolidou e aprimorou sua visão sobre a ligação entre violação de direitos humanos e ameaça à paz e à segurança internacionais, especialmente nos casos da dissolução da Iugoslávia⁴³⁵ – em

⁴³⁴ Cf. ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. *op. cit.*, p. 102. Simon Chesterman sustenta que a resolução, em verdade, aponta para as repercussões da violação de direitos humanos como ameaças à paz e à segurança internacionais, ou seja para os efeitos *transfronteiriços* dos acontecimentos internos, em especial o fluxo de refugiados. Nas discussões relacionadas à aprovação do texto da resolução, somente a França (sua proponente) sustentou que “a violação de direitos humanos, como as que atualmente (sic) se verifica, tornam-se uma questão de interesse internacional que assume proporções tais que alcançam a dimensão de crime contra a humanidade” (Cf. CHESTERMAN, Simon. *op. cit.*, p. 132/133). Obviamente esta foi uma das resoluções mais controvertidas e de menor consenso entre os membros do Conselho de Segurança. Aprovada por dez votos a favor, três contrários (Cuba, Yemen e Zimbábue) e duas abstenções (China e Índia), a resolução teve contra si argumentos de que o Conselho estaria utilizando o fluxo de refugiados através das fronteiras irquianas para encobrir o fato de que embasava uma ameaça à paz e à segurança internacionais em uma questão de jurisdição exclusivamente doméstica (Yemen e Zimbábue) (Cf. CHESTERMAN, Simon. *Idem*)

⁴³⁵ A Resolução 713 (1.991), de 25 de setembro de 1.991, estabeleceu que “O Conselho de Segurança, (...) *Profundamente preocupado* com o combate na Iugoslávia, que tem causado enormes perdas de vida humana e danos materiais, e pelas consequências para os países da região, em particular nas fronteiras destes países; *Preocupado* que a continuidade desta situação constitui ameaça à paz e à segurança internacionais; (...)”. Na Resolução 770 (1.992), de 13 de agosto de 1.992, o Conselho se declarou *profundamente preocupado* com “os relatos de abusos contra prisioneiros em campos [de concentração], prisões e centros de detenção”, além de reconhecer que a situação na Bósnia e Herzegovina *constitui* uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Na Resolução 808 (1.993), de 22 de fevereiro de 1.993, o Conselho expressou “uma vez mais [sua] grave preocupação com a continuidade de relatos sobre violações generalizadas de direitos humanitário ocorridas no território da antiga Iugoslávia, inclusive relatos de assassinatos em massa e ‘limpeza étnica’”, bem como que esta situação “*constitui* uma ameaça à paz e à segurança internacionais” (grifei). Além disto, esta resolução é a responsável por criar o Tribunal para os Crimes de Guerra da Ex-Iugoslávia (*Tribunal Internacional para o Julgamento das Pessoas Responsáveis por Sérias Violações de Direito Internacional Humanitário Praticadas no Território da antiga Iugoslávia*).

especial em situações envolvendo, por exemplo, Croácia⁴³⁶, Bósnia e Herzegovina⁴³⁷ e Kosovo⁴³⁸ –, Libéria⁴³⁹, Angola⁴⁴⁰ e República Centro-Africana⁴⁴¹.

Ao longo dos anos 90, através destes casos, o Conselho de Segurança consagrou o entendimento de que situações de natureza interna, em especial aqueles que gerem violações de direitos humanos, constituem ameaça à paz e à segurança internacionais e, portanto, se incluem dentro do alcance de seu mandato. Isto é, em relação aos direitos humanos, cristalizou a aceitação da relação direta entre o respeito aos direitos

⁴³⁶ Por exemplo, a Resolução 743 (1.992), de 21 de fevereiro de 1.992, onde o Conselho se declarou *preocupado* com o fato de a situação na Iugoslávia continuava a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, e a Resolução 779 (1.992), de 06 de outubro de 1.992, onde o Conselho expressou *grave alarme* com a continuidade de relatos de “limpeza étnica” e expulsão forçada de civis e a negação de direitos de propriedade e residência. Nesta resolução também o Conselho apoiou os esforços da Conferência Internacional da Ex-Iugoslávia para assegurar a restauração do fornecimento da energia e água antes do inverno, e determina a todas as partes a cooperarem com tais esforços.

⁴³⁷ Por exemplo, a Resolução 780, de 06 de outubro de 1.992, onde o Conselho expressou sua grave preocupação, uma vez mais, em relação aos contínuos relatórios de generalizada violação de direito humanitário, em curso no território da antiga Iugoslávia e especialmente na Bósnia e Herzegovina, inclusive relatórios de assassinatos em massa e a continuidade da prática de ‘limpeza étnica’; (...)”. As resoluções relacionadas às Repúblicas que se fragmentaram da antiga Iugoslávia, em geral, começam por reafirmar a Resolução 713 (1.991) e, portanto, a ameaça à paz e a à segurança internacionais que tais conflitos internos representavam (vide, por exemplo, o texto da Resolução 743 (1.992), de 21 de fevereiro de 1.992). Na Resolução 900 (1.994), de 04 de março de 1.994, recordando todas as resoluções prévias relacionadas com os conflitos na República da Bósnia e Herzegovina, enfatizando a importância do restabelecimento da completa liberdade de circulação da população e de bens humanitários e da restauração da vida normal em Sarajevo, o Conselho se declarou determinado a restaurar os serviços públicos essenciais em Sarajevo.

⁴³⁸ Por exemplo, pela Resolução 1.199 (1.998), de 23 de setembro de 1.998, o Conselho de Segurança, gravemente preocupado com os conflitos intensos na região da província do Kosovo, que resultaram em inúmeras baixas civis e no deslocamento de mais de 230.000 pessoas, profundamente preocupado com o fluxo de refugiados para o norte da Albânia, Bósnia e Herzegovina e outros países europeus como resultado do uso da força na província do Kosovo, também profundamente preocupado com relatos de crescentes violações de direito humanitário e direitos humanos e enfatizando a necessidade de se assegurar que todos os direitos dos cidadãos kosovares sejam respeitados, afirmou, com base no capítulo VII da Carta da ONU, que a deterioração da situação no Kosovo constituía ameaça à paz e à segurança internacionais.

⁴³⁹ Por exemplo, a Resolução 813 (1.993), de 26 de março de 1.993, onde o Conselho, reconhecendo a necessidade de se ampliar a assistência humanitária às vítimas da guerra civil liberiana, determinou que a degradação da situação na Libéria constituía uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Sobre a crise na Libéria, sobretudo em relação à intervenção vestibular da Comunidade Econômica dos Estados Africanos Ocidentais (em inglês ECOWAS), vide CHESTERMAN, Simon. *op. cit.*, p. 134/137.

⁴⁴⁰ Por exemplo, a Resolução 811 (1.993), de 12 de março de 1.993, onde o Conselho de Segurança se declarou gravemente perturbado pela eclosão de conflitos pesados em várias partes do território angolano, pelo grande número de baixas e pela perda maciça de vidas humanas, bem como pela deterioração de uma situação política e militar já perigosa, o que poderia levar o país ao retorno da guerra civil, além de ter observado, com preocupação particular, que uma tragédia humana de grandes proporções estava se desenvolvendo em Angola. Pela Resolução 864 (1.993), de 15 de setembro de 1.993, o Conselho de Segurança manifestou grave preocupação com a contínua deterioração da situação política e militar em Angola e, consternado, notou que esta deterioração já havia se constituído em uma grave situação humanitária. Além disso, nesta resolução, o Conselho de Segurança determinou que, como resultado das ações militares da UNITA (União Nacional para Independência Total de Angola), a situação em Angola constituía “uma ameaça à paz e à segurança internacionais”. A situação em Angola também demandaria a atenção do Conselho de Segurança em relação à questão do financiamento de grupos e conflitos armados, através da exploração ilegal de recursos naturais, em especial os chamados *diamantes de sangue*, o que será analisado no item 3.1.2.3, adiante.

⁴⁴¹ Vide, por exemplo, a Resolução 1.125 (1.997), de 06 de agosto de 1.997.

humanos e a paz – expressada textualmente no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁴⁴². Sobre esta relação – e, principalmente, a mudança de paradigma dos critérios de aferição de questões afetas à segurança internacional, no seio do Conselho de Segurança da ONU – exemplar o ensinamento de Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari:

“Essa ênfase inicial que se confere à promoção dos direitos humanos [na Carta da ONU] não é desprovida de maior significado. Isto porque, na *Carta das Nações Unidas*, os objetivos fixados para a nova ordem internacional não se resumem ao estabelecimento e preservação de relações pacíficas entre os Estados, (...). Na formulação de 1.945, o compromisso com a conquista da paz, esta tida como ausência de conflito armado entre Estados, encontra-se associado ao desejo de materialização de um quadro de ‘progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla’. (...). Três anos depois, em 1.948, a Assembléia Geral da ONU foi além dessa equiparação entre *paz* e *direitos humanos* no plano dos critérios a serem observados na condução das relações políticas internacionais. Ao aprovar a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, integrou estes dois institutos e tratou os direitos humanos como *fundamento* da paz, conforme ficou disposto logo na abertura da Resolução que a instituiu (...)”⁴⁴³

Em 03 de dezembro de 1.992, a Resolução 794 (1.992) referente à crise humanitária na Somália, estabeleceu que o “caráter único”⁴⁴⁴ da situação naquele país, bem

⁴⁴² Aprovada pela Resolução 217, da Assembléia Geral, de 10 de dezembro de 1.948 (A/RES/217 (III) A). A Declaração inicia seu preâmbulo “considerando que o reconhecimento da dignidade a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”.

⁴⁴³ DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. *Atualidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos*, **Política Externa**, Vol. 17, n.º 2, Set/Out/Nov 2.008, pp.55/65.

⁴⁴⁴ O Secretário-Geral da ONU resumiu a situação à época da seguinte maneira: “Apesar do esforços da comunidade internacional para ajudar a Somália, com operações de manutenção de paz tradicionais e assistência humanitária, a situação tornou-se intolerável ao final de 1.992. A Somália permanece sem um governo central, Mogadisho foi dividida pela milícia rival, e por todo o país mais de uma dúzia de facções estão em operação. Pilhagem generalizada de suprimentos médicos, roubo, banditismo armado e ilegalidade generalizada compõem a situação. Grandes somas de dinheiro e ajuda humanitária são extorquidos de organizações doadoras e a vida de seu pessoal tem sido posto em perigo. O resultado tem sido que, enquanto os suprimentos da ajuda humanitária estão disponíveis e prontos para a entrega, eles não conseguem chegar aos somálias que morrem de inanição. Segundo os números estimados, mais de 3.000 pessoas por dia morrem de fome na Somália, enquanto os armazens estão cheios. Em 24 de novembro de 1.992, Eu relatei ao Conselho de Segurança que não afastava a possibilidade de vir a se tornar necessária a revisão dos princípios e premissas básicas do esforço da ONU na Somália. Eu também relatei que os esforços de manutenção de paz não estavam atingindo os objetivos necessários e que poderia ser

como sua natureza extraordinária, complexa e deteriorante, demandavam uma ação imediata e excepcional, bem como determinou que a tragédia humana provocada pelo conflito armado na Somália⁴⁴⁵, exacerbada pelos obstáculos criados à distribuição de assistência humanitária, constituía uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Através desta resolução, foi criada uma força militar de intervenção⁴⁴⁶, para o estabelecimento de corredores humanitários que pudessem fazer chegar à população somali a assistência humanitária de que tanto necessitava⁴⁴⁷. Esta preocupação ficara clara nos pronunciamentos oficiais dados antes e depois da votação da resolução⁴⁴⁸.

A importância desta resolução, e dos acontecimentos a ela relacionados, para a consolidação do reconhecimento da conexão entre a violação dos direitos humanos e a ameaça à paz e à segurança internacionais, por parte do Conselho de Segurança, no sentido de legitimar não apenas sua consideração, mas, também, o exercício de suas prerrogativas institucionais – sobretudo em relação ao estabelecimento de sanções ou de medidas coercitivas –, pode ser resumida nas palavras do Secretário-Geral da ONU, de que o Conselho de Segurança, com a aprovação da Resolução 794 (1.992), havia “estabelecido um precedente na história das Nações Unidas: decidiu pela primeira vez intervir militarmente por razões estritamente humanitárias”⁴⁴⁹. De fato, o reconhecimento de uma crise humanitária como ameaça à paz e à segurança internacionais fôra feito em relação à violação dos direitos humanos em si, sem quaisquer ressalvas, ou contornos e cautelas redacionais, e sem que ela fosse entendida como mero “efeito transfronteiriço” decorrente de um conflito.

No caso da Somália, a violação de direitos humanos não foi tomada apenas em relação aos transbordamentos de uma situação interna para Estados fronteiriços e para a estabilidade da região, ou seja, em relação ao Estado em si e a Estados de algum modo

possível adotar-se medidas de *peace enforcement*”. (Cf. **UNITED NATIONS YEARBOOK**, 1.993, p. 51, parágrafos 428/430)

⁴⁴⁵ Em outubro de 1.992, o Secretário-Geral relatou que quase 4,5 milhões de somalis, de uma população total de 6 milhões, estava ameaça por desnutrição profunda e doenças a ela relacionadas, das quais 1,5 milhão corriam risco imediato de morte.

⁴⁴⁶ Historicamente contrárias a questões que envolvam intervenções, China e Rússia têm o hábito de se abster neste tipo de votação. Contudo, argumentando que o caso da Somália era “excepcional”, em virtude do colapso de seu governo, votaram a favor da proposta de intervenção feita pelo Secretário-Geral da ONU ao Conselho de Segurança.

⁴⁴⁷ Vinte e quatro horas após a aprovação da resolução, os Estados Unidos da América destacaram um efetivo de 28.000 militares para a Operação Restabelecer Esperança (*Operation Restore Hope*), também conhecida como UNITAF, para garantir a entrega em segurança da ajuda humanitária. (Cf. CHESTERMAN, Simon. *op. cit.*, p. 142).

⁴⁴⁸ Cf. UN Doc. S/PV.3.145, de 03 de dezembro de 1.992.

⁴⁴⁹ Cf. **UNITED NATIONS YEARBOOK**, 1.993, p. 51, parágrafo 431.

envolvidos ou afetados pela crise humanitária, mas em função da gravidade da situação humanitária em si⁴⁵⁰. Pela primeira vez, a questão dos direitos humanos foi analisada através de seu caráter universal e da efetiva dimensão internacional que dele decorre, o que conduziu a importante mudança qualitativa na percepção das ameaças à segurança internacional no âmbito do Conselho de Segurança da ONU, consistente – para se usar a expressão de Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari⁴⁵¹ – numa requalificação da noção de *paz*, de modo que esta passa a incorporar o respeito aos direitos humanos como elemento essencial à sua materialização. A partir deste momento, o Conselho de Segurança da ONU passa a entender que a violação de direitos humanos é, em si, independentemente de qualquer situação ou peculiaridade, conceitualmente uma ameaça à segurança internacional.

Esta foi também a primeira vez que o Conselho de Segurança expressa e efetivamente autorizou o uso da força em operações de paz da ONU⁴⁵², e para o cumprimento forçado de suas decisões, bem como autorizando os Estados a agirem fora do comando da organização⁴⁵³.

Após o caso da Somália, o Conselho ainda manifestar-se-ia em relação à região oriental do Zaire (atual República Democrática do Congo⁴⁵⁴), Albânia⁴⁵⁵ e Timor Leste⁴⁵⁶.

⁴⁵⁰ O que é comprovado pelas expressões constantes do preâmbulo da Resolução 794: “ O Conselho de Segurança, Reconhecendo o caráter único da presente situação na Somália e consciente de que a sua deterioração e sua natureza complexa e extraordinária demandam uma resposta imediata e excepcional; Determinando que a magnitude da tragédia humana causada pelo conflito na Somália, exacerbando ainda mais os obstáculos que vem sendo criados para a distribuição de assistência humanitária, constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais; Gravemente alarmado pela deterioração da situação humanitária na Somália e sublinhando a necessidade urgente da rápida entrega de assistência humanitária em todo o país (...)”.

⁴⁵¹ *Atualidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos, op. cit.*, p. 57.

⁴⁵² Cf. PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. Brasília, Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre de Gusmão/Centro de Estudos Estratégicos, 1.998, *apud* ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. *op. cit.*, p. 143. Em interessante artigo publicado em 1.982, Louis B. Sohn já analisava as alterações em relação à dinâmica do direito internacional em relação à prevalência dos direitos humanos e da emergente tendência da defesa dos direitos humanos como fundamento das ações do Conselho de Segurança, inclusive, em relação a uma possível ação unilateral do Conselho para autorizar o uso da força em ações humanitárias, o que só viria a se concretizar quase uma década depois de publicadas suas premonitórias palavras. Cf. SOHN, Louis B. *The New International Law: Protection of the Rights of Individuals Rather than States*. In **The American University Law Review**, Volume 32, 1.982, pp 1/64.

⁴⁵³ Cf. ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. *op.cit.*, p. 143.

⁴⁵⁴ A situação na região dos Grandes Lagos Africanos, em 1.996, constituía uma crise internacional séria. Mais de um milhão de refugiados, oriundos de Ruanda, se aglomeravam na região ocidental do Zaire, atual República Democrática do Congo. Vide Resoluções 1.078 (1.996) e 1.080 (1.996), de 09 de novembro de 1.996 e 15 de novembro de 1.996, respectivamente.

⁴⁵⁵ Vide, por exemplo, Resoluções 1.101 (1.997), de 28 de março de 1.997.

⁴⁵⁶ Vide, por exemplo, Resolução 1.236 (1.999), de 07 de maio de 1.999, e seguintes.

Ao longo da década de 1.990, a prática do Conselho de Segurança assumiu e consolidou a compreensão de que violações de direitos humanos constituem, por si, ameaças à paz e à segurança internacionais. Do antagonismo à prática institucionalizada do racismo e da segregação étnica e racial – perpetrada como política de governo ou como prática institucionalizada –, até chegar-se à consolidação de que a violação de direitos humanos em si representa uma ameaça à paz e à segurança internacionais e justifica, por isso, a ação do Conselho de Segurança e a aplicação dos poderes que lhe são conferidos pelo Capítulo VII, da Carta da ONU, um longo caminho foi percorrido.

Ainda que a prática do Conselho de Segurança revele uma certa inconstância em relação à utilização da analogia⁴⁵⁷, é inegável que o seu entendimento, consolidado ao longo dos anos noventa, estabeleceu os direitos humanos como critério fundamental para a aferição da paz e da segurança internacionais.

A partir daí, o Conselho de Segurança passou a abordar, de forma cada vez mais constante e profunda, a questão dos direitos humanos em suas resoluções. Por exemplo, na Resolução 1.323 (2.000), de 13 de outubro de 2.000, sobre a situação na República Democrática do Congo, o Conselho de Segurança decidiu estender o mandato da Missão das Nações Unidas para o Congo (MONUC), expressando, dentre outras coisas, sua profunda preocupação com as conseqüências do conflito para as questões humanitária e de direitos humanos, bem como em relação à exploração ilegal dos recursos naturais⁴⁵⁸.

Além disso, entre 1.998 e 1.999, o Conselho de Segurança também debruçou-se sobre a conexão entre o desenvolvimento e a segurança internacional. A partir da apresentação do relatório do Secretário-Geral da ONU sobre a África⁴⁵⁹, o Conselho emitiu uma série de resoluções e também de declarações presidenciais, onde reconheceu a gravidade do desafio imposto pelos conflitos no continente e a necessidade de se construir competências e capacidades, tanto em nível regional quanto em nível onusiano, para se abordar não apenas medidas de construção e manutenção da paz, como também a prevenção de conflitos.

Nestas declarações e resoluções, a ligação estreita entre o desenvolvimento sócio-econômico e a paz, bem como o significado da erradicação da pobreza e do desenvolvimento sustentável, como elementos de prevenção de conflitos foram enfatizados

⁴⁵⁷ O que decorre, em muito, da vertente política deste órgão.

⁴⁵⁸ A exploração ilegal de recursos naturais, como fonte de financiamento de conflitos, será analisada adiante, no item 3.1.2.3.

⁴⁵⁹ *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa: Report of the Secretary-General* (UN Doc. S/1.998/318).

pelo Conselho⁴⁶⁰ – o qual inclusive determinou a criação de um grupo de trabalho, para desenvolver recomendações sobre como implementar as recomendações do relatório do Secretário-Geral da ONU⁴⁶¹.

Em 1.999, o presidente do Conselho de Segurança emitiu uma declaração presidencial, estabelecendo a competência do órgão em relação a questões relacionadas à conexão entre desenvolvimento e segurança internacional⁴⁶², e onde reconheceu textualmente a importância de respostas internacionais coordenadas para os problemas econômicos, sociais, culturais e humanitários, considerados frequentemente como as “causas principais dos conflitos armados”. Neste contexto, a declaração convocou os órgãos da ONU a, dentro de seus respectivos mandatos, assistirem aos membros da organização na erradicação da pobreza e no fortalecimento da cooperação para o desenvolvimento, além de abordarem questões relativas a direitos humanos⁴⁶³.

Em Julho de 2.000, o Conselho de Segurança destacou a importância de fortalecer sua cooperação com o Conselho Econômico e Social em relação à prevenção de conflitos armados, justamente em função da necessidade de se aprofundar a análise dos problemas econômicos, sociais, culturais e humanitários como causas fundamentais dos conflitos armados⁴⁶⁴.

Como afirmado pelo relatório final da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, de 2.001⁴⁶⁵, a adoção de novos paradigmas de conduta estatal, em relação à proteção e avanço dos direitos humanos, tem sido uma das grandes realizações do pós-guerra. O Relatório apontou ainda que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1.948, constitui o código moral, o consenso político e a síntese legal dos direitos humanos, bem como a agenda internacional sobre o tema, juntamente com os

⁴⁶⁰ Veja-se **Declaração Presidencial: A Situação na África** (UN doc. S/PRST/1.998/28, de 16 de setembro de 1.998) e **Declaração Presidencial: A Situação na África** (UN Doc. S/PRST/1.998/29, de 24 de setembro de 1.998), bem como a Resolução 1.209, de 19 de novembro de 1.998, onde o Conselho reconheceu, dentre outras situações, a relação íntima entre o fluxo ilícito de armas para a África com a paz e a segurança internacionais, bem como destaca a ligação estreita entre paz, segurança internacional e desenvolvimento sustentável.

⁴⁶¹ Resolução 1.170, de 28 de maio de 1.998. O grupo de trabalho estabelecido apresentou seu relatório em setembro de 1.998, sugerindo que a cooperação entre a ONU e organizações regionais e sub-regionais fosse estreitada e que os embargos de armas já impostos fossem fortalecidos. Vide também Resoluções 1.196 e 1.197, de 16 e 19 de setembro de 1.998.

⁴⁶² UN Doc. S/PRST/1.999/34, de 30 de setembro de 1.999, intitulada *The Role of the Security Council in Prevention of Armed Conflicts*.

⁴⁶³ A Resolução 1.308 (2.000), de 17 de julho de 2.000, foi a primeira a declarar que a pandemia da AIDS pode, se não controlada, representar um risco para a segurança e a estabilidade.

⁴⁶⁴ UN Doc. S/PRST/2.000/25, de 20 de julho de 2.000.

⁴⁶⁵ *op. cit.*, p. 14.

dois pactos internacionais, adotados em 1.966, pela Assembléia Geral⁴⁶⁶, constituindo-se os três nos marcos fundamentais da transformação de uma cultura de violência para uma cultura da paz, de onde emerge – como corolário necessário – a transição de uma cultura de impunidade de soberania para uma cultura de responsabilidade interna e internacional relacionada ao exercício do poder soberano – o que consagrou-se como a doutrina da *responsabilidade de proteção*.

Como muito bem esclarece Christian Tomuschat⁴⁶⁷:

“Um encorajamento formal para a construção [da] ‘paz e segurança internacionais’ em um sentido amplo, de modo a incluir questões domésticas caracterizadas por graves violações no campo dos direitos humanos, está contida na ata final da reunião formal do Conselho de Segurança, em nível de Chefes de Estado e de Governo, ocorrida em 31 de janeiro de 1.992⁴⁶⁸. Pode-se, portanto, presumir que as resoluções da Somália [794 (1.992)] não permacerão como atos isolados e excepcionais, sem qualquer repetição no futuro. Futuramente, o Conselho de Segurança pode também decidir em adotar as medidas coercitivas do Capítulo VII contra a vontade do governo responsável por causa da situação dos direitos humanos no seu respectivo país. No caso da Somália, o Conselho de Segurança esteve a um passo desta situação no sentido de que o governo da Somália não existia mais no país.”

A Resolução 1.674 (2.006), de 28 de abril de 2.006⁴⁶⁹, do Conselho de Segurança, *reconhecendo* que a paz, a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos são os pilares do Sistema das Nações Unidas, e as fundações do sistema de segurança coletiva e bem-estar, reconheceu que o desenvolvimento, a paz, a segurança e os direitos humanos são interligados e se reforçam mutuamente.

Além disso, a resolução enfatizou a importância da prevenção de conflitos armados e sua ressurgência, e a necessidade de uma abordagem mais abrangente sobre o tema, através da promoção do crescimento econômico, erradicação da pobreza, desenvolvimento sustentável, reconciliação nacional, boa governança, democracia, disciplina da lei, e respeito por, e proteção de, direitos humanos.

⁴⁶⁶ Pacto de Direitos Civis e Políticos e Pactos de Direito Econômicos, Sociais e Culturais, promulgados no Brasil, respectivamente, pelos Decretos 592, de 06 de julho de 1.992, e 591, de 06 de julho de 1.992.

⁴⁶⁷ THOMUSCHAT, Christian. *Obligations...*, *op. cit.*, p. 250/251.

⁴⁶⁸ UN Doc. S/23.500, onde os Chefes de Estado e de Governo reconheceram que “as fontes não militares de instabilidade nos campos econômico, social, humanitário e ecológico tornaram-se ameaças à paz e à segurança”.

⁴⁶⁹ Resolução S/RES/1.674 (2.006), de 28 de abril de 2.006.

Neste sentido, demandou a cooperação dos Estados-membros e destacou a importância de uma abordagem coerente, compreensiva e coordenada dos principais órgãos da ONU, e reafirmou a posição da *Cúpula Mundial*, de 2.005, em relação à responsabilidade de proteção de populações submetidas a genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

Por fim, ainda nesta resolução, o Conselho de Segurança notou que o ataque deliberado a civis e outras espécies de pessoas protegidas, bem como a prática de violações sistemáticas, flagrantes e generalizadas do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário em situações de conflitos armados pode constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais e reafirmou sua prontidão para considerar tais questões e, quando necessário, adotar as ações apropriadas.

Em 26 de fevereiro de 2.011, na Resolução 1.970 (2.011)⁴⁷⁰, o Conselho de Segurança deplorou a grave e sistemática violação de direitos humanos na Líbia, inclusive com a repressão de manifestações pacíficas, expressou profunda preocupação com as mortes de civis e considerou que a grave e sistemática violação de direitos humanos naquele país poderia caracterizar crimes contra a humanidade. Além disso, a resolução lembrou à Líbia sua responsabilidade na proteção de sua população e, agindo expressamente sob mandato do Capítulo VII da Carta da ONU, ordenou a interrupção imediata da violência e a adoção de medidas para o atendimento das demandas da população.

Diante da continuidade das violações perpetradas pelo governo Líbio contra sua população civil, o Conselho de Segurança fundado em suas prerrogativas institucionais e na doutrina da *responsabilidade de proteção*, através da Resolução 1.973 (2.011)⁴⁷¹, de 17 de março de 2.011, autorizou a todos os Estados que tivessem notificado o Secretário-Geral da ONU – atuando individualmente ou através de organizações regionais –, a adotarem todos os meios necessários para a proteção de civis e de áreas povoadas por civis, que estivessem sob ataque das forças do governo líbio. O Conselho, através desta resolução, também criou uma área de exclusão aérea em todo o território líbio⁴⁷², impôs um embargo de armas, o congelamento de ativos do governo e de determinadas pessoas da Líbia, depositados em instituições estrangeiras ou internacionais, e estabeleceu a proibição

⁴⁷⁰ Resolução S/RES/1.970 (2.011), de 26 de fevereiro de 2.011.

⁴⁷¹ Resolução S/RES/1.973 (2.011), de 17 de março de 2.011.

⁴⁷² Exceção feita a vôos que contivessem ajuda humanitária à população civil.

de circulação internacional de pessoas e a formação de um painel de especialistas para o caso.

A violação de direitos humanos, e sua conexão com a paz e a segurança internacionais, também já foram afirmadas pela Corte Internacional de Justiça. No *Parecer da Namíbia*, a Corte Internacional de Justiça afirmou que, por dar-se em flagrante violação do direito internacional, o término do mandato sul-africano na Namíbia, bem como a declaração da ilegalidade de sua presença em território namíbio pelo Conselho de Segurança eram, à época, oponíveis inclusive a Estados não-membros da ONU, em função de ser uma obrigação de caráter *erga omnes*⁴⁷³.

Além disso, a Corte mencionou que: “em relação às consequências gerais resultantes da presença ilegal da África do Sul na Namíbia, todos os Estados devem (sic) ter em mente que a entidade ofendida é um povo, que olha para a comunidade internacional em busca de ajuda para seu progresso”⁴⁷⁴. Sobre o regime do *apartheid*, imposto pela África do Sul à Namíbia, a Corte manifestou-se no sentido de que:

“a aplicação desta política tem demandado da África do Sul medidas restritivas de controle, oficialmente adotadas e compulsoriamente impostas, no território [da Namíbia] por seu antigo mandatário. Estas medidas estabelecem limitações, exclusões e restrições para membros de grupos indígenas em relação à sua participação em certos tipos de atividades, campos de estudo ou de treinamento, trabalho ou emprego e também os submetem a restrições ou exclusões de residência ou locomoção, em grandes partes do território. De acordo com a Carta da ONU, o antigo mandatário⁴⁷⁵ se comprometeu a observar e respeitar, num território que possui status internacional, os direitos humanos e as liberdades fundamentais a todos, sem distinção de raça⁴⁷⁶. Ao invés disso, estabelecer, e impor, distinções, exclusões, restrições e limitações exclusivamente baseados em termos de raça, cor, descendência ou origem étnica ou nacional, constitui uma negação de direitos humanos

⁴⁷³ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1.970)*, Parecer Consultivo, ICJ Reports 1.971, p. 56, parágrafo 126.

⁴⁷⁴ *Idem*, parágrafo 127.

⁴⁷⁵ A África do Sul.

⁴⁷⁶ Artigo 76 (c), da Carta da ONU, ainda em vigor na época.

fundamentais e é uma violação flagrante dos propósitos e princípios da Carta da ONU⁴⁷⁷.

No parecer consultivo sobre as conseqüências legais da construção do muro da Palestina⁴⁷⁸, em 2.004, após analisar, sobretudo, a questão da violação de direitos humanos elementares do povo palestino – desde seu direito à autodeterminação ao direito às condicionantes básicas da vida, como água, saúde e comida⁴⁷⁹ – e de obrigações assumidas convencionalmente por parte do Estado de Israel, a Corte Internacional de Justiça, dada a importância dos direitos e obrigações envolvidos na questão, afirmou ser obrigação de todos os Estados reconhecer aquela situação ilegal, resultante da construção do muro nos territórios palestinos ocupados, inclusive ao redor de Jerusalém ocidental, bem como de não fornecer qualquer assistência ou auxílio para a manutenção da situação criada com tal edificação⁴⁸⁰.

Além disso, a Corte expressou seu entendimento de que a ONU, em especial a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança, deviam considerar que ação adicional se

⁴⁷⁷ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1.970)*, Parecer Consultivo, ICJ Reports 1.971, p. 57, parágrafos 130/131.

⁴⁷⁸ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. Parecer Consultivo, ICJ Reports, 2.004, p. 200/201.

⁴⁷⁹ A Corte apontou para casos narrados por diversas fontes de informação e observação que considerou confiáveis, como o Relator Especial para a Situação dos Direitos Humanos nos Territórios Ocupados da Palestina, que descreveu que “a maior parte das terras palestinas do lado israelense do muro consiste em terras férteis e algumas das principais fontes de água na região (...). A maior parte das oliveiras e árvores frutíferas [palestinas] têm sido destruídas para a construção do muro” (Cf. UN Doc. E/CN.4/2.004/6, 08 de setembro de 2.003, para. 9). O Relator Especial para o Direito à Comida, da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Jean Ziegler, afirmou que a construção do muro “separa os palestinos de suas terras férteis, poços de água e meios de subsistência” (Cf. UN Doc. "The Right to Food", Addendum, Mission to the Occupied Palestinian Territories, E/CN.4/2.004/10/Add.2, 31 de outubro de 2.003, parágrafo 49). A FAO apontou que a construção do muro da Palestina agravou a insegurança alimentar na região, com um aumento de 25.000 novos beneficiários de auxílio alimentar. Em seu relatório, o Secretário-Geral da ONU declara que "Segundo o Escritório Central de Estatísticas Palestino, até agora o muro separou 30 localidades de serviços de saúde, 22 de escolas, 8 de fontes primárias de água e 3 de redes de eletricidade." (Report of the Secretary-General, parágrafo 23.). O relator especial da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, sobre a situação dos direitos humanos nos territórios palestinos ocupados, declarou que "os palestinos entre o muro e a linha verde serão efetivamente alijados de suas terras e locais de trabalho, escolas, postos de saúde e outros serviços sociais." (E/CN.4/2.004/6, *op. cit.*, para. 9). Especificamente em relação à água, Jean Ziegler reportou que "ao construir o muro, Israel anexará, de fato, a maior parte do sistema aquífero ocidental (que fornece 51 por cento dos recursos hídricos da Cisjordânia)." (E/CN.4/2.004/10/Add.2, *op. cit.*, para. 51.).

⁴⁸⁰ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. Parecer Consultivo. ICJ Reports, 2.004, parágrafo 159.

impunha para fazer cessar a situação ilegal decorrente da construção do muro e do regime a ele associado⁴⁸¹.

A Corte ainda destacou as conseqüências da violação de direitos humanos, decorrente da construção do muro da Palestina, para a paz e a segurança internacionais, ao esatebelecer que:

“A Corte, focada em reforçar os propósitos e princípios estabelecidos pela Carta da ONU, em particular com a manutenção da paz e da segurança internacionais, e a solução pacífica de controvérsias, enfatiza a necessidade urgente de as Nações Unidas, como um todo, redobrem seus esforços para trazer o conflito Israel-Palestina – que continua a representar uma ameaça à paz e à segurança internacionais –, a uma conclusão rápida, e assim estabelecer uma paz justa e duradoura na região. A Corte chegou à conclusão de que a construção do muro por Israel, nos territórios palestinos ocupados, é contrária ao direito internacional e estabeleceu as conseqüências decorrentes desta ilegalidade. A Corte se considera obrigada a dizer que esta construção deve ser entendida em um contexto mais amplo. Desde 1.947, o ano em que a resolução da Assembléia Geral 181 (II) foi adotada, e o mandato para a Palestina foi encerrado, existe uma sucessão de conflitos armados, atos de violência indiscriminada e medidas repressivas no território antes sob mandato. A Corte enfatiza que tanto Israel, quanto a Palestina, estão obrigados a observar escrupulosamente as normas de direito internacional humanitário, um dos propósitos fundamentais da vida civil. Ações ilegais e decisões unilaterais têm sido adotadas de ambos os lados, apesar de, na visão da Corte, esta situação trágica somente poder ser levada a um fim pela implementação de boa-fé de todas as resoluções pertinentes do Conselho de Segurança, em particular as resoluções 242 (1.967) e 338 (1.973). (...). A Corte considera seu dever chamar a atenção da Assembléia Geral, à qual o presente parecer é dirigido, para a necessidade de se encorajar estes esforços, com a meta de se alcançar o mais breve possível, com base no direito internacional, uma solução negociada para este problema excepcional e para o estabelecimento de um Estado Palestino, a coexistir lado a lado com

⁴⁸¹ Idem, para. 160.

Israel e seus demais vizinhos, com paz e segurança para todos na região.”⁴⁸²

A Assembléia Geral, em 10 de dezembro de 2.010, adotou a Resolução 65/120⁴⁸³, onde também reafirmou que a paz e a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos são os pilares da ONU e o alicerce para a segurança coletiva e o bem-estar, bem como serem todos interligados e se reforçam mutuamente⁴⁸⁴. Já na Resolução 65/94, de 08 de dezembro de 2.010, intitulada *As Nações Unidas na Governança Global*, a Assembléia Geral, além de reafirmar seu papel e autoridade em temas globais, de interesse da comunidade internacional, reconheceu a necessidade de uma abordagem multilateral, transparente, efetiva e inclusiva, para gerir os desafios globais e ressalta o papel central da organização no esforço de se buscar alcançar soluções comuns a estes desafios⁴⁸⁵.

CAPÍTULO 3 – O MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL E

⁴⁸² Idem, para. 161/162.

⁴⁸³ Resolução A/RES/65/120, de 10 de dezembro de 2.010

⁴⁸⁴ Neste ponto é inegável a conclusão de que a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança possuem o mesmo entendimento consolidado.

⁴⁸⁵ Cf. Resolução A/RES/65/94, de 08 de outubro de 2.010.

CRITÉRIO PARA A AFERIÇÃO DA PAZ E DA SEGURANÇA INTERNACIONAL

3.1. A PROTEÇÃO AMBIENTAL COMO FATOR DE MANUTENÇÃO DA PAZ E DA SEGURANÇA INTERNACIONAL

No relatório *An Agenda for Development*, apresentado à Assembléia Geral, em 1.994, o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) afirmou que o meio ambiente – assim como a paz, a economia, a sociedade e a democracia – permeia todos os aspectos do desenvolvimento e que ambos não constituem conceitos separados, nem podem ser abordados sem referência um ao outro⁴⁸⁶.

A degradação ambiental – continua o relatório – reduz tanto a qualidade quanto a quantidade de muitos dos recursos naturais utilizados diariamente pelas pessoas, e as conseqüências de não se cuidar adequadamente da preservação ambiental podem ser catastróficas, uma vez que a ligação entre meio ambiente e desenvolvimento é bem mais ampla e profunda do que a simples gestão dos recursos naturais. A preservação ambiental é, além de uma condição essencial para o desenvolvimento humano, uma condição elementar para a sobrevivência humana, sentencia o relatório.

As conseqüências do desmatamento florestal e da degradação ambiental têm produzido, sobretudo nas últimas décadas, tensões e pressões que levaram à eclosão de conflitos; e, em muitas regiões do mundo, pobreza, degradação ambiental e conflito têm se tornado um tripé cada vez mais conhecido.

Através da Resolução 60/1, de 16 de setembro de 2.005, a Assembléia Geral da ONU adotou o resultado da *Cúpula Mundial*, onde os chefes de Estado e de Governo dos principais países do planeta reconheceram, dentre outras coisas, que “as mudanças climáticas são um desafio sério e de longo prazo com o potencial de atingir todas as partes do planeta” e enfatizam a necessidade de se alcançar todos os compromissos e obrigações adotados no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, a qual consideram o foro adequado para se tratar do tema em âmbito global, bem como outros acordos relevantes à questão, como, por exemplo, o Protocolo de Quioto⁴⁸⁷.

⁴⁸⁶ UN Doc. A/48/935, de 06 de maio de 1.994.

⁴⁸⁷ Cf. Resolução A/RES/60/1, de 16 de setembro de 2.005, parágrafo 51.

Em 21 de setembro de 2011, na abertura da 66.^a Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, a presidente do Brasil, Dilma Roussef, ao exercer função, que tradicionalmente cabe ao chefe de Estado brasileiro desde a criação da ONU, tornou-se a primeira mulher na história da organização a abrir uma Sessão Ordinária da Assembleia Geral. Em seu discurso, a presidente brasileira reafirmou a posição do país em relação ao reconhecimento da “interrelação entre desenvolvimento, paz e segurança”, bem como a de que esta relação deva ser cada vez mais “associada às estratégias do Conselho de Segurança na busca de uma paz sustentável”⁴⁸⁸.

A questão da relação entre o meio ambiente, a paz e a segurança internacional, em especial em relação aos efeitos das mudanças climáticas, vem sendo tratada de modo difuso pelos diversos órgãos da ONU, sobretudo em função das características próprias pertinentes a este tema. Por ser uma questão transversal e multidisciplinar, infiltrada em todas as dimensões da vida humana, a relação da questão ambiental com a segurança é, obviamente, abordada pelos órgãos da ONU de modo fragmentado, dentro dos respectivos mandatos de cada um, de modo a permitir que a organização como um todo aja de modo coerente e integrado em relação a ele.

Como se verá adiante, de modo cauteloso, mas, marcante, a Assembleia Geral já iniciou a construção de seu posicionamento a respeito das possíveis implicações das mudanças climáticas para a paz e a segurança internacionais, através da Resolução 63/281, de 03 de junho de 2009⁴⁸⁹. A questão climática é abordada por este órgão também em relação à necessidade de proteção do clima para as presentes e futuras gerações da humanidade, segundo a perspectiva do desenvolvimento sustentável, conforme comprovam as resoluções já adotadas⁴⁹⁰ e a própria disposição temática da agenda de temas para discussão geral dentro da Assembleia-Geral⁴⁹¹.

⁴⁸⁸ Vide nota 332, acima.

⁴⁸⁹ Exposta e analisada em detalhe adiante, no item 4.3.

⁴⁹⁰ Vide, por exemplo, a Resolução 43/53 (A/RES/43/53), de 06 de dezembro de 1988, intitulada “Proteção do Clima Global para as Presentes e Futuras Gerações da Humanidade”, que reconheceu as mudanças climáticas como uma preocupação comum da humanidade, uma vez que o clima é uma condição essencial que sustenta a vida na Terra e demandou aos governos, organizações internacionais, organizações não-governamentais e às instituições científicas que tratassem as mudanças climáticas como questão prioritária, vide também: a Resolução 54/222 (A/RES/54/222), de 22 de dezembro de 1999, Resolução 55/443 (A/RES/55/443), de 20 de dezembro de 2000, Resolução 56/199 (A/RES/56/199), de 21 de dezembro de 2001, Resolução 57/257 (A/RES/57/257), de 20 de dezembro de 2002, Resolução 58/243 (A/RES/58/243), de 23 de dezembro de 2003, Resolução 59/234 (A/RES/59/234), de 22 de dezembro de 2004, Resolução 60/197 (A/RES/60/197), de 22 de dezembro de 2005, Resolução 61/201 (A/RES/61/201), de 20 de dezembro de 2006, Resolução 62/86 (A/RES/62/86), de 10 de dezembro de 2007 (a última a ser intitulada “Proteção do Clima Global para as Presentes e Futuras Gerações da Humanidade”), Resolução 63/32 (A/RES/63/32), de 26 de novembro de 2008, intitulada apenas “Proteção do Clima para as Presentes e Futuras Gerações” que reconheceu, dentre outras disposições, que as mudanças climáticas impõem sérios

3.1.1. AMEAÇAS CONVENCIONAIS E NÃO-CONVENCIONAIS À SEGURANÇA INTERNACIONAL

As instituições vocacionadas à tutela da paz e da segurança internacionais foram, em sua grande maioria, formadas como resposta às duas guerras mundiais, travadas na primeira metade do século passado, e pelas ameaças decorrentes da guerra fria⁴⁹². Apesar disso, o século XX foi o mais violento e mortífero da história da humanidade, podendo inclusive ser chamado de o *século do genocídio*⁴⁹³. O mundo atual, contudo, depara-se com novos riscos e ameaças, de ineditismo e letalidade impensáveis à época da Conferência de São Francisco, em 1945.

Por derivar diretamente dos conceitos de *risco* e *vulnerabilidade* – duas expressões essencialmente subjetivas –, a *segurança* funciona como ato de discurso poderoso, que operacionaliza o monopólio estatal de respostas a um desafio específico – ou a um grupo deles –, comumente denominado de “questões de segurança”, o que gera um grande desafio para o estudo das questões que a afetam, principalmente por superdimensionar a real magnitude e o real *status* da situação posta como de “risco” ou de “vulnerabilidade” pelo discurso político.

riscos e desafios a todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, em especial os menos desenvolvidos, países sem acesso ao mar, pequenos países insulares em desenvolvimento e os países na África, a Resolução 64/73 (A/RES/64/73), de 07 de dezembro de 2.009, onde reafirmou que os esforços para abordar as mudanças climáticas, de modo a englobar o desenvolvimento e o crescimento econômico sustentáveis dos países em desenvolvimento e a erradicação da pobreza, deve ser conduzida de modo a integrar os três componentes do desenvolvimento sustentável: o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental, e a Resolução 65/159 (A/RES/65/159), de 20 de dezembro de 2.010, que voltou a ser intitulada de “Proteção do Clima Global para as Presentes e Futuras Gerações da Humanidade”, e onde reconheceu, dentre outras disposições a urgência de se abordar as questões relacionadas às mudanças climáticas e a seriedade de seu desafio, e comnclama os Estados a demonstrarem vontade política forte em trabalhar cooperativamente, no sentido de se atingirem os objetivos da Convenção-Quadro das nações Unidas sobre Mudanças Climáticas .

⁴⁹¹ À época da conclusão desta tese, estava em curso a 66.^a Reunião Ordinária da Assembléia Geral da ONU, iniciada em 21 de setembro de 2.011, cuja agenda oficial, em seu item (d), do tópico 19 (*Sustainable Development*), elenca o tema da “proteção do clima global para as presentes e futuras gerações”, conforme UN Doc. A/66/250, de 14 de setembro de 2.011.

⁴⁹² CF. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **HUMAN DEVELOPMENT REPORT – International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World**, New York, Oxford University Press, 2.005, p. 153. Doravante preferenciado apenas como HDR 2.005.

⁴⁹³ O Século XX registrou três vezes mais mortes em conflitos do que em todas as guerras dos quatro séculos anteriores somados (aproximadamente, 109 milhões de pessoas no século XX para 34 milhões nos quatro séculos anteriores). Cf. HDR 2.005, p. 153. Os genocídios se sucederam em escala e frequência assustadoras ao longo deste período: do extermínio dos armênios, passando pelo holocausto da segunda grande guerra e pelas guerras coloniais, até o horrendo e vergonhoso caso de Ruanda.

Este processo, geralmente, desloca a solução do problema das vias institucionais padrão para o campo das medidas extraordinárias e fantasiosas, o que dificulta a análise e a solução real do risco e da vulnerabilidade.

O núcleo conceitual da expressão *segurança internacional* - mais amplo que seu par, *segurança nacional* -, não apenas no sentido político-geográfico, mas, sobretudo, em relação ao espectro de sua abrangência, é fruto basicamente da moldura institucional e da realidade da Guerra Fria⁴⁹⁴.

O fim do mundo bipolar fez ruir a clareza de propósitos e da unidade intelectual em torno do tema da segurança e descortinou a necessidade de uma agenda mais ampla e abrangente em relação às ameaças à segurança internacional e ao conceito em si⁴⁹⁵. Enquanto que, no período compreendido entre 1.947 e 1.991, o mundo voltava suas atenções para o compartilhamento das preocupações entre as duas superpotências, que disputavam o cenário da política e da segurança globais após a Segunda Guerra Mundial, uma nova gama de atores nacionais e internacionais surgiu⁴⁹⁶, novos temas foram inseridos nas agendas políticas internacionais – entretanto, sem que, à época, lhes fosse atribuída a mesma importância que aquela dispensada à questão primordial da política internacional durante a Guerra Fria.

Uma série de estruturas, tecnologias e procedimentos foram agregados à vida de países e de determinados grupos de pessoas que, como tudo à época, se não estivessem envolvidos no centro das disputas ideológicas e estratégicas da guerra fria, desempenhavam papéis coadjuvantes, instrumentais e, por vezes, insignificantes, na disputa geopolítica⁴⁹⁷. Conflitos étnicos, atentados motivados por questões políticas, ataques diretos a soberanias, genocídios, guerras de secessão, invasões territoriais, golpes

⁴⁹⁴ Cf. DALBY, Simon. **Environmental Security**. Minnesota, 2.002, The University of Minnesota Press.

⁴⁹⁵ Cf. DANNREUTHER, Roland. **International Security – The Contemporary Agenda**. London, 2.007, Polity Press. Também, sobre a moldura teórica a respeito da segurança internacional, KOLODZIEJ, Edward A. **Security and International Relations**. London, 2.005, Cambridge University Press.

⁴⁹⁶ Segundo Edith Brown Weiss, no ano 2.000, o anuário internacional das organizações internacionais registrava a existência de 922 organizações inter-governamentais (organizações internacionais) e de 9.988 organizações não-governamentais, números que podem alcançar o patamar de, aproximadamente, trinta mil, se forem incluídas organizações associadas com acordos multilaterais, bilaterais e outras entidades de atividade inter ou transnacional de caráter político, números semelhantes podem facilmente ser alcançados se se levar em consideração corporações privadas que produzem em escala global e a população mundial perfazia um total de mais de seis bilhões de pessoas. Ou seja, atualmente, “o direito internacional disciplina um mundo muito mais complicado do que o que existia há cinquenta ou mesmo trinta anos atrás”. (Cf. WEISS, Edith Brown. *Invoking State Responsibility in the Twenty-First Century*. **The American Journal of International Law**, Vol. 96, n.º 4, outubro, 2.002, pp. 798-816)

⁴⁹⁷ Cf. AMORIM, João Alberto Alves. **Ameaças Não-Convencionais à Segurança: O Brasil e as Implicações da Crise Hídrica Mundial para suas Questões de Segurança Internacional e de Defesa**. Artigo apresentado ao Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa, da National Defense University, como um dos requisitos para a graduação no curso Estratégia e Política de Defesa. Washington/ EUA, 2.007.

de estado, ditaduras, degradação ambiental, todas estas questões - em maior ou menor grau - já constavam das listas de preocupações humanas desde muito antes da guerra fria, e sequer deixaram de ocorrer enquanto se desenrolavam as tensões do embate capitalista/comunista⁴⁹⁸. Entretanto, a tônica dominante das relações internacionais e, em especial, do entendimento sobre segurança internacional e da defesa, diluíam estas questões, diminuindo-lhes e, por vezes, retirando-lhes por completo, a relevância, afastando-as do foco principal das discussões sobre as relações internacionais.

Principalmente em decorrência deste fato, o fim da bipolaridade político-ideológica fez emergir, de forma voraz, uma série de outras “bipolaridades” e “multipolaridades” que haviam permanecido latentes, em função do poderoso foco de atenção dado à disputa hegemônica entre as duas superpotências.

Os conceitos chave em torno da amplitude e das implicações atuais relacionadas à segurança são⁴⁹⁹: 1) as armas não necessariamente fornecem segurança e podem ainda aumentar a insegurança⁵⁰⁰; 2) segurança real em um mundo globalizado não pode ser provida numa base nacional pura e simplesmente⁵⁰¹; 3) o foco tradicional na segurança estatal é inadequado e necessita englobar a segurança e o bem-estar da

⁴⁹⁸ Sobre o tema e, especificamente sobre a evolução da preocupação internacional com o meio ambiente, vide AMORIM, João Alberto Alves. **A Evolução do Regime Jurídico da Água Doce no Direito Internacional e sua Repercussão no Brasil**. 2.007, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, especialmente os capítulos 3 e 4.

⁴⁹⁹ Cf. RENNER, Michael. *op. cit.*

⁵⁰⁰ Isto é verdade para Estados rivais, com armamento de tamanho potencial destrutivo, para o qual nenhum tipo de defesa é possível, como na situação de *paz de terror*, descrita por Raymond Aron (**Paz e Guerra entre as Nações**. São Paulo, 2.002, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais). Também é verdade em relação à guerra civil, onde a fácil acessibilidade a armas aumenta o poder dos mais violentos, mas oferece pouca defesa aos civis.

⁵⁰¹ Nem mesmo com base em alianças militares. Uma abordagem multilateral e até mesmo global, faz-se necessária para que se lide de modo eficaz com a multiplicidade de desafios transnacionais.

população do Estado⁵⁰²; e, 4) dimensões não tradicionais exercem uma importante influência sobre a segurança e a estabilidade⁵⁰³.

Problemas como doenças infecciosas, escassez de água ou mudanças climáticas podem, de fato, à primeira vista, não necessariamente constituir riscos à segurança. Mas, a partir de certa magnitude e, sobretudo, quando combinadas entre si, estas questões podem criar condições de risco ao social básico de comunidades e Estados, e afetar sua segurança de um modo bem tangível⁵⁰⁴.

Disputas por recursos naturais escassos ou valiosos no mercado internacional, competição por remédios, por água ou comida, ou ainda por escassas porções de solo fértil ou não degradado, ou por elementos da biodiversidade que possam viabilizar a cura de doenças crônicas, ou simplesmente o acúmulo populacional de determinada área, colocando em risco a disponibilidade de recursos vitais ou aumentando a competitividade por eles – ainda que não se esteja diante de situação de escassez extrema –, podem levar ao surgimento de conflitos. Estes fatores e, principalmente, seu papel como portadores de riscos à estabilidade, à defesa e à segurança de países e regiões, passaram a ganhar cada vez mais atenção e espaço no debate em torno da segurança e da defesa, sendo classificados como *ameaças não convencionais*, em oposição àquelas ameaças associadas tradicional e historicamente com a defesa militar (armamentos, beligerância, dimensionamento de forças armadas etc).

A discussão acerca das conexões entre o meio ambiente e a segurança não é inovação da década de 1.990. Já desde as décadas de 1.970 e 1.980, especialistas se debruçavam sobre esta questão e alertavam para a necessidade de sua inserção nas agendas políticas da sociedade internacional. Contudo, é inegável, foi a partir do final dos anos 80,

⁵⁰² Se os indivíduos e comunidades estão inseguros, a segurança do Estado, propriamente dita, pode ser extremamente frágil. Governança democrática e uma sociedade civil participativa podem, no limite, ser mais imperativas para a segurança do Estado do que um exército. Tradicionalmente, o foco das preocupações com a segurança de um Estado residem em aspectos relacionados às suas forças armadas (armamentos, efetivos, treinamentos, coleta de informações e geração de inteligência). Estas preocupações estão voltadas para o enfrentamento de ameaças específicas, decorrentes de fatores que lhes são equivalentes e gênero e grau.

⁵⁰³ Estados ao redor do mundo, principalmente os mais fracos, sofrem uma grande quantidade de pressões. Enfrentam uma combinação enfraquecedora de competição crescente por recursos naturais, degradação ambiental grave, reaparecimento de doenças infecto-contagiosas, pobreza, distribuição desigual de riqueza, pressões demográficas, desemprego e insegurança de vida. Estas condições fazem acumular tensões que, com muita facilidade, evoluem para a eclosão de conflitos sobre os mais variados interesses.

⁵⁰⁴ Cf. RENNER, Michael. *op. cit.*

e início dos anos 90, que o tema adquiriu repercussão sólida, através de sua inclusão em relatórios de painéis, conferências, programas e comissões da ONU⁵⁰⁵.

A partir dos anos 70, os estudos da segurança nacional e internacional começaram a se debruçar sobre outras dimensões que poderiam afetar direta ou indiretamente a segurança e a estabilidade de países, regiões e do planeta como um todo. Para responder à pergunta cada vez mais freqüente e inquietante “segurança contra o quê?”, diferentes tipos de risco começaram a ser identificados, sobretudo aqueles contra os quais as forças e teorias militares tradicionais tinha pouca ou nenhuma eficácia ou modo de contenção⁵⁰⁶. A discussão e o estudo das questões ligadas à *segurança* passaram, então, a ser reconhecidos como de interesse e de ação necessária da sociedade civil.

Com estes estudos, começaram a ser melhor entendidos e identificados cinco grandes componentes da segurança: a segurança militar, a segurança política, a segurança social, a segurança econômica e a segurança ecológica⁵⁰⁷, posteriormente chamada também de *segurança ambiental*.

Em 1.971, Richard Falk⁵⁰⁸ é o primeiro a tecer considerações teóricas acerca da influência do plano ambiental e ecológico sobre a segurança das sociedades e dos Estados. O termo *segurança ambiental* não foi cunhado por ele, mas sua obra pioneira estabeleceu muitos dos conceitos utilizados até hoje, além de descrever a relação entre escassez de recursos e violência como sendo uma das forças motoras da violência e da instabilidade sociais⁵⁰⁹.

Como já mencionado anteriormente, o conceito de *segurança ambiental* busca introduzir a dimensão ambiental na análise estratégica da segurança nacional e internacional, no sentido de se visualizar e combater as ameaças e riscos à segurança que decorram da moldura ambiental ou ecológica e possam, direta ou indiretamente, ser fonte de tensões e conflitos, ou ainda seu catalizador.

Muitos autores que consideram o meio ambiente como fator de segurança, focam o fundamento de suas análises na perspectiva do meio ambiente e dos recursos naturais: a violência e a disputa gerada por sua escassez (tanto de recursos vitais, como a

⁵⁰⁵ Vide item 4.1, adiante.

⁵⁰⁶ Cf. BUZAN, Barry. **People, States and Fear: National Security Problem in International Relations**. London, 1.991, Longman editor, e HOUGH, Peter. **Understanding Global Security**. London, 2.007, Routledge editors.

⁵⁰⁷ Sobre o tema, ver também BROWN, Lester. **Redefining National Security**. World Watch Paper n.º 14, disponível em <https://www.worldwatch.org/book/export/html/976>, acessado e adquirido em 30.09.2.008.

⁵⁰⁸ FALK, Richard. **This Endangered Planet**. New York, 1.971, Vintage Books.

⁵⁰⁹ Cf. BARNETT, Jon. **The Meaning of Environmental Security – Ecological Politics and Policy in the New Security Era**. Londres, Zed Books, 2.001, p. 37.

água, quanto de recursos que se tornaram commodities preciosas, como determinados metais), disputas pelo controle de suas fontes, reflexos dos efeitos das mudanças climáticas no tecido sócio-econômico das sociedades, perda de fertilidade de solos por desertificação ou salinização, migrações forçadas geradas pela escassez de recursos vitais etc⁵¹⁰. Jon Barnett define a *segurança ambiental* como “o processo de se reduzir pacificamente a vulnerabilidade humana à degradação ambiental provocada pelo ser humano, através do combate às causas da degradação ambiental e da insegurança humana”⁵¹¹.

Porém, a *segurança ambiental* está um pouco mais além. Sua essência decorre intimamente da noção de *segurança humana*, ou seja, a eliminação dos fatores de vulnerabilidade e de insegurança do ser humano em relação a todas as dimensões de sua vida social,

Como se verá a seguir, a evolução do conceito de *segurança ambiental* se dá, inicialmente, associada à questão dos riscos associados a escassez de recursos e, também, como fator de multiplicação de tensões e ameaças já existentes. À medida que o entendimento e os contornos jurídicos da questão ambiental evoluíram – principalmente ao longo dos últimos vinte anos, sobretudo em relação à afirmação do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e como interesse comum da humanidade –, as preocupações com as suas implicações para a segurança humana se ampliaram, para incluir como ameaças e fatores de insegurança questões mais complexas, tais como os efeitos das mudanças climáticas, sobretudo o aquecimento global, a perda da biodiversidade, como patrimônio comum da humanidade, e a própria violação do direito fundamental ao meio ambiente. Esta evolução revelou a interconexão da questão ambiental tanto com a temática dos direitos humanos e da segurança, quanto com o desenvolvimento sustentável.

Durante a década de 1.980, alguns relatórios de conferências internacionais e de painéis de estudos já abordavam a questão das dimensões não tradicionais das ameaças à segurança e à estabilidade das sociedades e dos Estados em seus documentos finais, tais como: o da Comissão Independente sobre Questões de Desarmamento e Segurança⁵¹²

⁵¹⁰ Por exemplo, além de Richard Falk, BROWN, Lester. *Redefining National Security*. Washington, Worldwatch Institute, Worldwatch Paper, n.º 14, MYERS, Norman. *The Environmental Dimension to Security Issues*. In **The Environmentalist**, Volume 6, n.º 4, pp. 251/257, MATHEWS, Jessica. *Redefining Security*, in **Foreign Affairs**, Volume 68, n.º 2, pp.162/177, DALBY, Simon. **Environmental Security**. Minneapolis, University of Minnesota Press, 2.002, Borderlines, Volume 20.

⁵¹¹ *op. cit.*, p. 129.

⁵¹² Final Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues, **Common Security: A Blueprint for Survival**. 1.982 (UN Doc. A/CN.10/38, de 08 de abril de 1.983).

(1.982), da Comissão Independente sobre Questões de Desenvolvimento Internacional⁵¹³ (1.980) e o próprio relatório Brundtland⁵¹⁴, de 1.987.

O relatório Brundtland, ou *Our Common Future*, além de resgatar as conclusões dos relatórios anteriores de 1.980, 1.982 e 1.983 – inclusive a conexão existente entre estresse ambiental e conflito e a necessidade de acordos de cooperação internacional sobre o tema –, também destacou os impactos de combates e guerras, em especial em relação ao uso de armas nucleares, sobre o meio ambiente, sendo considerado o primeiro documento internacional a utilizar a expressão *segurança ambiental*⁵¹⁵.

Em seu texto, foi afirmada a conclusão de que o estresse ambiental é tanto causa quanto efeito de tensões e conflitos militares, uma vez que os Estados frequentemente se envolvem em conflitos para estabelecer o, ou resistir ao, controle sobre matérias-primas, fontes de energia, terra, bacias hidrográficas e outros recursos naturais estratégicos, sendo frequentemente a principal causa de conflitos internos ou internacionais, tanto como sua causa quanto como seu catalisador. O Relatório Brundtland ainda destacou que:

“Formas insustentáveis de desenvolvimento empurram alguns Estados contra seus limites ambientais. Grandes diferenças em disponibilidade de recursos naturais entre os países, ou variações nas reservas de terra fértil ou material-prima, podem precipitar e exacerbar tensões internacionais e conflitos. E a competição pelo uso de recursos naturais globais comuns, como por exemplo os cardumes de peixes dos oceanos ou a Antártica, ou pela utilização de recursos mais localizados como rios e águas costeiras, podem fazer subir o nível dos conflitos internacionais e ameaçar a paz e a segurança internacionais.”⁵¹⁶

Além da preocupação em adotar normas relacionadas à conservação e à proteção dos componentes do meio ambiente e à diminuição da ação humana nos processos de degradação ambiental e de mudanças climáticas, a sociedade internacional tem buscado também agir em relação à diminuição ou erradicação de seus riscos para a segurança internacional.

⁵¹³Final Report of the Independent Commission on International Development Issues, **North-South: A Programme for Survival**. 1.980, e Report of the Independent Commission on International Development Issues, **Common Crisis North-South: Cooperation for world recovery**, 1.983.

⁵¹⁴UN Doc. A/42/427 - Annex, de 04 de agosto de 1.987, Final Report of the World Commission on Environment and Development, 1.987.

⁵¹⁵Cf. BARNNET, Jon. *op. cit.*, p. 43

⁵¹⁶UN Doc. A/42/427 - Annex, *op. cit.*, Capítulo 11.

Em 1.994, o relatório final da Conferência Internacional sobre o Desenvolvimento Populacional apontou a dinâmica do modo direto como a escassez de recursos naturais e a degradação ambiental afetam a economia, prejudicando assim os interesses nacionais e sociais e, portanto, a segurança da sociedade⁵¹⁷. No mesmo ano, o Relatório de Desenvolvimento Humano adotou o conceito de segurança humana e suas diversas dimensões, dentre elas a insegurança ambiental.

Ainda em 1.994, Robert Kaplan publicou seu famoso artigo “*The Coming Anarchy - How Scarcity, Crime, Overpopulation, Tribalism and Disease are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet*”⁵¹⁸, onde já alertava que a escassez ambiental iria inflamar “as tensões e ódios existentes e afetar as relações de poder nas quais nos apoiamos”. Apesar de sua visão fatalista e niilista, este artigo (e o livro homônimo que a ele se seguiu em 2.001⁵¹⁹), é considerado um marco na evolução dos estudos da segurança internacional até hoje, no que tange à questão das ameaças não-convencionais, sobretudo a questão da segurança ambiental.

Em 2.003, o Secretário-Geral da ONU convocou o Painel sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, para analisar as demandas de governança e políticas globais do planeta no século XXI, e apontar o perfil necessário às políticas e instituições internacionais para lidar com estas novas realidades mundiais, de modo a tornar a ONU um ator mais efetivo na gestão e promoção da governança global e na realização de seus objetivos fundamentais, bem como para aperfeiçoar a forma como a organização previne e remove ameaças à paz⁵²⁰.

O Painel apresentou seu relatório final em 2.004, sob o título *A More Secure World: Our Shared Responsibility*⁵²¹, centrando suas análises e conclusões na segurança internacional e suas novas dimensões.

A partir da conclusão de que a ameaça a um Estado constitui uma ameaça a todos os Estados, e de que, em um mundo globalizado, um ataque terrorista a qualquer país

⁵¹⁷ Report of the International Conference on Population Development, 1.994.

⁵¹⁸ KAPLAN, Robert. In **The Atlantic Monthly**, February 1.994, Volume 273, n.º 2, p. 44/76.

⁵¹⁹ KAPLAN, Robert. **The Coming Anarchy – Shattering the Dreams of The Post Cold War**. 2.001, Vintage Books Edition. Vide, também sobre este assunto, RENNERT, Michael. **Fighting for Survival – Environmental Decline, Social Conflict and the New age of Insecurity**. Nova Iorque, The worldwatch Institute Alert Series, WorldWatch Institute, 1.996.

⁵²⁰ Por exemplo, vide também, as Resoluções 55/48 (A/RES/55/48), de 29 de novembro de 2.000, 57/12 (A/RES/57/12), de 14 de novembro de 2.002, 62/213 (A/RES/62/213), de 21 de dezembro de 2.007, e 65/120 (A/RES/65/120), de 10 de dezembro de 2.010, todas intituladas, e versando sobre, “O Papel da ONU na Promoção de uma Ordem Humana Global”.

⁵²¹ *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report to the Secretary General of the UN by the High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, op. cit.

desenvolvido pode gerar efeitos desastrosos ao bem-estar de milhões em países em desenvolvimento, o Painel reuniu as ameaças à paz e à segurança internacionais – com as quais os países do mundo deveriam se preocupar dali em diante –, em seis grupos temáticos:

- 1) Guerra entre Estados;
- 2) Violência interna nos Estados, inclusive guerras civis, genocídio e violação de direitos humanos em larga escala;
- 3) Pobreza, doenças infecciosas e degradação ambiental;
- 4) Armas nucleares, radiológicas, biológicas e químicas;
- 5) Terrorismo; e
- 6) Crime organizado transnacional.

Além da cooperação cada vez mais estreita e engajada dos Estados, na solução e prevenção destas ameaças, o relatório apontou uma série de medidas para uma maior institucionalização das ações relativas à prevenção e à repressão dos focos geradores de ameaças à paz e segurança internacionais, dentre os quais estavam: a criação de uma comissão para a construção da paz (*Peacebuilding Commission*), a revitalização da importância e do papel institucional da Assembleia Geral, do Conselho Econômico e Social e da Comissão de Direitos Humanos e o aumento da credibilidade e efetividade do Conselho de Segurança, de modo a fazer com que este órgão pudesse refletir e responder às realidades concretas.

Em 2.004, o Departamento de Defesa, dos Estados Unidos da América, publicou um relatório, intitulado *An Abrupt Climate Change Scenario and the Consequences for the United States National Security*⁵²², onde, além da ligação efetiva entre a questão da degradação ambiental e das mudanças climáticas, são traçadas algumas projeções de cenários da implicação entre estas questões e a segurança.

Em 2.007, o Secretário Geral da ONU destacou que diversos cenários, “alarmantes, mas não alarmistas”, incluindo acesso limitado ou ameaçado a fontes de energia, escassez de comida e água, que transformam competição pacífica em violência, e secas que dão início a migrações humanas massivas, polarizam as sociedades e enfraquecem a habilidade dos países em resolver seus conflitos pacificamente⁵²³.

⁵²² SCHWARTZ, Peter, RANDALL, Doug. *An Abrupt Climate Changes Secenario and Its Consequences for United States National Security*, disponível em http://www.edf.org/documents/3566_AbruptClimateChange.pdf, acessado em 20 de maio de 2.011.

⁵²³ Informe SC/9.000 Departamento de Informação Pública, Divisão de Mídia e Notícias, disponível em <HTTP://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9000.doc.htm>, acessado em 29 de maio de 2008.

Em janeiro de 2.008, o Parlamento Europeu publicou um estudo intitulado “Climate Change-Induced Water Stress and its Impacts on Natural and Managed Ecosystems”⁵²⁴, onde propõe oito grandes ações para conter os resultados negativos do estresse hidrológico que pode vir a ser causado pelas mudanças climáticas, dentre elas: 1) **os impactos das mudanças climáticas serão grandes**⁵²⁵; e, 2) **devido à variedade de impactos prevista e sua ocorrência transfronteiriça, a cooperação interestatal e a prevenção de conflitos será essencial**⁵²⁶.

Especificamente em relação à questão do meio ambiente e dos recursos naturais, dois fatores podem ser apontados como preponderantes para a escalada de conflitos relacionados direta ou indiretamente a disputas por recursos naturais: 1) a escassez efetiva, iminente ou anunciada de um recurso natural em relação a determinado país – ou grupo de países – em detrimento de outro que o teria em real ou razoável abundância; e, 2) a exploração de determinado recurso natural, mesmo que não diante de uma situação de escassez, mas na presença de sua valorização econômica pelo mercado internacional⁵²⁷.

Segundo Arthur Westing, o esgotamento ou a degradação de determinados recursos naturais, tanto renováveis quanto não-renováveis, juntamente com a distribuição injusta destas matérias-primas, pode levar a alianças improváveis, a rivalidades nacionais e, claro, à guerra⁵²⁸.

⁵²⁴ Study for the European Parliament Committee on Environment, Public Health and Food Safety, catalogado sob o código IP/A/ENVI/FWC/2006-172/LOT1/C1/SC12, disponível em [http://www.european-waternews.com/whitepaper/id1-](http://www.european-waternews.com/whitepaper/id1-Climate_Changeinduced_Water_Stress_and_its_Impact_on_Natural_and_Managed_Ecosystems.html)

Climate_Changeinduced_Water_Stress_and_its_Impact_on_Natural_and_Managed_Ecosystems.html, acessado em 12 de julho de 2.008.

⁵²⁵ Tomando-se apenas um impacto como exemplo, a redução prevista na disponibilidade de água, decorrente das mudanças climáticas será, em alguns países europeus, e segundo algumas condições, maior do que a demanda total atual para agricultura, indústria e uso doméstico juntos. Naqueles países em que já se verifica a ocorrência de déficits de água doce, os impactos serão ainda piores. Em função disso, os planos de prevenção e diminuição dos déficits de água previstos deverão ser sólidos o bastante para satisfazer as expectativas atuais e de longo prazo. Sobre este tema, vide, por exemplo, SCHWARTZ, Peter, RANDALL, Doug. *op. cit.*; SHEARER, Alan W. *Whether the Weather: Comments on ‘An Abrupt Climate Change Scenario and Its Consequences for United States National Security’ in Futures*, 37, 2.005, 445-463.

⁵²⁶ A água é a fonte mais provável de conflitos, com países e setores diferentes lutando pelo controle de recursos que, em muitos lugares, se tornarão cada vez mais escassos.

⁵²⁷ Cf. LE BILLON, Phillippe (ed.). **The Geopolitics of Resource Wars**. London, 2.005, Frank Cass Publishing, e KLARE, Michael T. **Resource wars – The New Landscape of Global Conflict**. New York, 2.002, Henry Holt and Company Publishers..

⁵²⁸ WESTING, A. *An Expanded Concept of International Security*, in WESTING, A (ed.). **Global Resources and International Conflict: Environmental Factors in Policy and Action**. London, 1.986, Oxford University Press.

Em uma abordagem crítica, Nina Graeger⁵²⁹, apesar de sustentar ser quase impossível chegar-se a uma definição incontestável sobre *segurança ambiental*, elenca quatro razões essenciais que justificam a ligação entre o meio ambiente e a segurança:

- a) A degradação ambiental é, em si, uma grande ameaça para a segurança humana e todas as formas de vida do planeta. A poluição da água e do ar, o desmatamento, a erosão do solo, dentre outras, resultantes de atividades civis e militares afetam drasticamente nossas condições de vida.
- b) A degradação ambiental ou as mudanças ambientais podem ser tanto causa como consequência de violentos conflitos. A degradação ambiental, ou ainda a gestão ambiental ineficiente, pode conduzir a disputas e conflitos, tanto dentro de um Estado quanto, eventualmente, entre Estados. A degradação ambiental pode, ainda, exacerbar outras causas de conflito, como tensões éticas ou religiosas ou desigualdades sócio-econômicas.
- c) Previsibilidade e controle são elementos essenciais tanto para questões ambientais quanto para a gestão de temas ligados ao meio ambiente. Estas questões estão interconectadas e devem ser abordadas em conjunto quando do planejamento e execução de políticas públicas⁵³⁰.
- d) Já se estabeleceu uma ligação cognitiva sobre a relação entre o meio ambiente e a segurança

As questões ambientais estão solidamente colocadas dentro da agenda da ONU, mas sofrem com a falta de coordenação eficiente entre as diversas agências e organizações do sistema ONU, bem como a falta de vontade política e a priorização de determinados interesses econômicos por parte de alguns poucos Estados-membros⁵³¹.

⁵²⁹ GRAEGER, Nina. *Environmental Insecurity?*. In **Journal of Peace Research**, vol. 33, n.º 1, Fevereiro/1.996, pp.109/116. A autora aponta para o fato de, diante dos debates e das diferentes concepções acerca da definição e dos contornos do conceito de *segurança ambiental*, melhor talvez fosse defini-lo e compreendê-lo por seu contrário, *Insegurança ambiental*, assim entendido como a situação onde um problema ambiental pode conduzir a conflitos violentos.

⁵³⁰ Como, por exemplo, na hipótese dos chamados *refugiados ambientais*.

⁵³¹ Cf. UN Policy Brief , ECSP Report, Issue 10, 2.004. No dia 01 de dezembro de 2.011, durante a 17.ª reunião da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP-17), em Durban, na África do Sul, foi divulgado um relatório que aponta que mais da metade das emissões de gases do efeito estufa é originada em apenas cinco países. O ranking dos maiores poluentes do planeta, e principais responsáveis pela alteração antrópica do efeito estufa e do aquecimento global, são: China, Estados Unidos da América, Índia, Rússia e Japão. O Brasil é o sexto país da lista. Muito embora não

A Comissão de Direito Internacional da ONU inclui, desde 2.002, tópico referente a “recursos naturais compartilhados” em sua agenda de discussões e análises⁵³² e, desde 2.010, decidiu incluir também, em seus estudos de longa duração, os temas relacionados à *Proteção da Atmosfera* e à *Proteção do Meio Ambiente em Relação a Conflitos Armados*⁵³³.

Sobre a proteção da atmosfera, o maior recurso natural singular do planeta – e o mais essencial de todos para a vida humana –, a Comissão sustentou que a degradação atmosférica já há muito tempo vem recebendo a preocupação da comunidade internacional, como demonstrado pela importante bibliografia que cita⁵³⁴.

A Comissão justifica a inclusão deste tema alegando a existência de prática estatal abundante em relação a ele – como evidenciado por diversos pareceres consultivos e decisões judiciais da Corte Internacional de Justiça, por exemplo, além de extensa prática convencional –, o que demanda a sua atuação para que possa ajudar a preencher as lacunas existentes na legislação convencional de proteção da atmosfera, bem como para elaborar e fornecer *guidelines*, para a conexão do regime de proteção da atmosfera com outros regimes de direito internacional geral, e uma moldura jurídica para auxiliar na harmonização de ordenamentos nacionais com as normas de direito internacional e para estabelecer parâmetros para mecanismos e procedimentos de cooperação entre os Estados,

seja um grande emissor de gases do efeito estufa pela queima de combustíveis fósseis (fato que deve se alterar nas próximas décadas, em função das projeções de crescimento e investimento da matriz energética nacional), o país é um grande emissor através de queimadas, decomposição de material orgânico nos lagos de grandes represas hidrelétricas, resíduos sólidos, uso de pesticidas e, também, em função do constante desmatamento. No dia 11 de dezembro de 2011, em decisão histórica, a COP-17 foi encerrada com um acordo, ao qual aderiram EUA e China, para a redução de emissões de gases do efeito estufa, a ser implementado até 2.020.

⁵³² Cf. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Report on the Work of Its Fifty-Fourth Session**. *Official Records of the General Assembly, Fifty-seventh Session, Supplement No. 10 (A/57/10 and Corr.1)*, paras. 518-519. A Assembléia Geral, no parágrafo 2, da Resolução 57/21 (A/RES/57/21), de 19 de novembro de 2.002, tomou conhecimento da decisão da Comissão, de incluir o tópico “Recursos Naturais Compartilhados” em seu programa de trabalho. Vide também Resolução 55/152 (A/RES/55/152), da Assembléia Geral, de 12 de dezembro de 2.000.

⁵³³ Cf. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Report of the Sixty-Third Session (2011)**, (UN Doc. A/66/10), United Nations, Nova Iorque, 2.011.

⁵³⁴ KISS. Alexandre. SHELTON. Dinah. **International Environmental Law**, 3rd edition., Transnational

Publishers, 2.004, pp. 555–592. SANDS. Philippe. **Principles of International Environmental Law**, 2nd edition., Cambridge University Press, 2.003, pp. 317–390; BIRNIE. Patricia W. BOYLE. Alan E. REDGEWELL. Catherine. **International Law and the Environment**, 3rd edition., Oxford University Press, 2.008, pp. 335–378; Hunter, David. Salzman, James. Zaelke, Durwood. **International Environmental Law and Policy**, Foundation Press, 2.007, pp. 538–733; Hanqin, Xue. **Transboundary Damage in International Law**, Cambridge University Press, 2.003, pp. 200–203.

de modo a viabilizar o desenvolvimento de competências para a proteção transnacional e global da atmosfera⁵³⁵.

Já quanto à *Proteção do Meio Ambiente em Relação a Conflitos Armados*, a Comissão sustenta que está em curso a terceira fase das preocupações relacionadas com este tema, desde a criação da Carta da ONU⁵³⁶.

Com o argumento de que “o meio ambiente continua a ser uma vítima silente dos conflitos armados”, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA solicitou à Comissão de Direito Internacional, com base em relatório elaborado em 2.009, que examinasse o direito internacional existente sobre a proteção do meio ambiente em relação a conflitos armados, por considerar ser esta a principal instituição com *expertise* em direito internacional, para esclarecer, codificar e ampliar a regulação do tema⁵³⁷.

Como se pôde verificar, as preocupações relacionadas às chamadas *ameaças ambientais* à segurança são constantes na sociedade internacional já há, pelo menos, trinta anos. Em relação ao direito internacional, é preciso, entretanto, para os fins propostos neste trabalho, delimitar-se de que modo as ameaças ambientais podem ocorrer, no que consistem e quais são as suas modalidades.

A finalidade buscada neste momento é simplesmente acadêmica, no sentido de se verificar, inicialmente, quais as características que envolvem tal categoria de ameaças e, em segundo lugar, se o Conselho de Segurança da ONU já se posicionou sobre tais situações.

3.1.2. AMEAÇAS AMBIENTAIS

A disputa, a violência e o conflito sobre recursos vitais escassos sempre foi um traço característico da humanidade, desde os mais remotos tempos. Escavações arqueológicas e escritos antigos atestam que, desde que se tornou sedentário, o ser humano

⁵³⁵ INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Report of the Sixty-Third Session (2.011)**, (UN Doc. A/66/10), *op. cit.* p. 317/318.

⁵³⁶ A primeira fase iniciou-se nos anos 60, fomentada pelos acontecimentos durante a guerra do Vietnã, de um lado, e em meio às preocupações crescentes sobre a proteção do meio ambiente de modo geral. A segunda fase veio à tona após a invasão iraquiana ao território do Kuwait, quando, após a reação internacional, as tropas iraquianas incendiaram os poços de petróleo do Kuwait, derramando toneladas de petróleo e substâncias químicas no solo e nas águas do Golfo Pérsico e gases tóxicos para a atmosfera. A terceira fase, segundo o relatório da Comissão, teve início em 2.010, não estando conectada a nenhuma guerra em especial, mas, sim, à preocupação crescente com a proteção do meio ambiente de modo geral e ao entendimento de que as sociedades afetadas por guerras, como as recentes guerras do Kosovo, do Iraque (2.003) e Líbano, pagam sempre um elevado preço ambiental.

⁵³⁷ INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Report of the Sixty-Third Session (2.011)**, (UN Doc. A/66/10), *op. cit.*, p. 355/356.

trava disputas com seus semelhantes sobre áreas de cultivo, zonas de caça, florestas, pontos de pesca, água potável etc⁵³⁸. Também, fortes evidências e registros apontam para o fato de que mudanças climáticas radicais⁵³⁹, tais como a chamada Pequena Era Glacial, entre 1.300 e 1.700 d.C., tenderam a intensificar tensões e conflitos entre as comunidades de sua época⁵⁴⁰.

A disputa por recursos naturais se mantém presente em épocas mais recentes, como demonstram as aventuras coloniais européias na África, na América e na Ásia, em busca de especiarias, caça, madeira, ouro, terras férteis, escravos, cobre, ferro e petróleo. Atualmente, movimentos sociais, povos indígenas e comunidades tradicionais ainda lutam para preservar as poucas extensões de terras que lhe sobraram⁵⁴¹.

Entretanto, por diversas razões, as ligações entre a luta por recursos naturais escassos – e, portanto, valiosos –, e a conexão entre fatores como demografia, degradação ambiental e violência, somente passaram a ser estudados e considerados como vetores de conflitos no começo dos anos sessenta do século XX, vindo a ganhar ubiquidade no discurso político e no rol das preocupações sociais na passagem do século XX para o XXI, em função das constatações irrefutáveis dos efeitos do aquecimento global e das mudanças ambientais⁵⁴².

⁵³⁸ Cf. KLARE, Michael T. *How Climate Change Threatens Security*. **Current History**, Vol 106, 2.007, p. 355.

⁵³⁹ Por exemplo, evidências arqueológicas apontam para a formação das primeiras comunidades sedentárias na região onde hoje é o Egito, por volta de 10.000 anos antes da era cristã. O que conhecemos hoje como o deserto do Saara era, então, uma região completamente diferente, uma savana com vastas áreas verdes, pastagens e lagos de água abundante, abastecidos com precipitações de monções frequentes. Por volta de 8.000 antes da era cristã, os egípcios começaram a estabelecer comunidades ao sul, próximo de onde hoje é a fronteira com o Sudão. Estudos arqueológicos apontam alterações climáticas drásticas e a ação humana, principalmente com a suínocultura, entre 7.500 e 4.500 a.C., como as primeiras causas da desertificação e do surgimento do deserto do Saara.

⁵⁴⁰ Cf. KLARE, Michael T. *How Climate Change Threatens Security*. **Current History**, Vol 106, 2.007, p. 355.

⁵⁴¹ *Idem*.

⁵⁴² O jornalista Washington Novaes, em sua coluna semanal no jornal O Estado de São Paulo, na edição de 11 de novembro de 2.011, em artigo intitulado “Nem os Céticos Duvidam Mais”, informou que um dos críticos mais ferrenhos e céticos sobre as mudanças climáticas, que por diversas vezes lançou dúvidas sobre a correção e a cientificidade dos relatórios e estudos sobre o aquecimento global decorrente da poluição, o físico Richard Muller, da Universidade da Califórnia, depois de estudar durante dois anos os prognósticos do IPCC, da Academia Nacional de Ciência dos Estados Unidos e da Nasa, concluiu que eles estão corretos, que a temperatura do solo já está 1,6° C acima do registrado na década de 1950. Novaes informou ainda que o Instituto Terra, da Universidade de Columbia, apontou para a possibilidade de eventos climáticos extremos causarem o deslocamento de até 10 milhões de pessoas por ano, no futuro próximo. No dia 18 de novembro de 2.011, o IPCC divulgou um relatório onde estabelece a conexão entre as mudanças climáticas e eventos naturais extremos, como enchentes ondas de calor, e aponta para o aumento da frequência destes em escala global. A COP-17, em Durban, na África do Sul, afirmou o ano de 2.011 como o décimo mais quente desde 1.850, quando as temperaturas do clima global passaram a ser registradas.

O estudo de como questões ambientais e preocupações sobre a paz e a segurança interagem está longe de possuir uma abordagem monolítica. Vários autores se focam em aspectos diferentes, dentro da gama de conexões existentes entre o meio ambiente e questões sociais com o tema da segurança. Alguns as analisam de modo bastante estreito (p. ex., limitando sua pesquisa nas conexões entre meio ambiente e a incidência de conflitos armados), outros se focam no impacto das mudanças ambientais na segurança nacional de um Estado em particular, ou direcionam seus esforços de pesquisa primariamente para as conseqüências relacionadas à segurança global⁵⁴³, outros ainda para as relações sociais de poder entre ricos e pobres, em relação a determinado recurso ou *commodity* ambiental⁵⁴⁴.

A Comissão Econômica para a Europa publicou, na décima primeira seção de seu fórum econômico, na cidade de Praga, República Tcheca, em 2.003, o relatório “New Threats to Security in the Economic, Social and Environmental Dimensions”, em que afirma:

“A última década [1.990] testemunhou uma mudança significativa na definição do conceito de ‘segurança’. Hoje é comumente aceito que o termo segurança é um conceito complexo, multifacetado, que engloba não apenas a dimensão militar tradicional, mas, também, a noção mais ampla de segurança humana, a qual, por sua vez, é intimamente ligada ao tema dos direitos humanos. Os principais componentes desta concepção mais ampla de segurança são questões econômicas e sociais (como, por exemplo, estabilidade e direitos econômicos), ambientais (água doce e poluição transfronteiriça), de saúde (HIV/AIDS) etc.”⁵⁴⁵

Segundo o relatório “World in Transition – Climate Change as a Security Risk”, do Conselho Consultivo sobre Mudanças Globais alemão (WBGU)⁵⁴⁶, publicado em 2.007, são identificados quatro grandes grupos de conflitos resultantes das mudanças ambientais, decorrentes da conexão entre meio ambiente e sociedade, e que podem conduzir à instabilidade social e à violência: 1) Degradação de recursos hídricos induzida

⁵⁴³ Cf. RENNER, Michael. *op. cit.*

⁵⁴⁴ Vide, por exemplo, GEDICKS, Al. **The New Resource Wars – Native and Environmental Struggles Against Multinational Corporations**. Montreal, Black Rose Books, 1.994.

⁵⁴⁵ Cf. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE – UNECE. **New Threats to Security in the Economic, Social and Environmental Dimensions – A UNECE Report**. Praga, 2.003, disponível em <http://www.unece.org/trans/osce/osceunece/osce03review.pdf>, acessado em 20 de agosto de 2.008.

⁵⁴⁶ Disponível em http://www.wbgu.de/wbgu_jg2007_kurz_engl.html, acessado em 21 de agosto de 2.008.

por mudanças climáticas⁵⁴⁷; 2) diminuição na produção de alimentos decorrente das mudanças climáticas⁵⁴⁸; 3) Aumento de intensidade de furacões, tempestades e enchentes decorrente das mudanças climáticas⁵⁴⁹; e, 4) Migração gerada por questões ambientais⁵⁵⁰.

Além destes quatro grandes grupos, o estudo aponta ainda para seis ameaças relacionadas a eles: possibilidade de aumento de Estados institucionalmente fracos ou frágeis, risco ao desenvolvimento econômico mundial, aumento na amplitude geográfica de conflitos, risco de degradação ou violação de direitos humanos e da legitimidade dos países desenvolvidos como atores da governança global, migração e o desgaste das políticas tradicionais de segurança⁵⁵¹.

⁵⁴⁷ Aproximadamente, mais de um bilhão de pessoas não possuem acesso a água potável atualmente. Esta situação pode ser estendida para outros milhões de pessoas, pela variação da precipitação pluviométrica e pela alteração da quantidade de água doce disponível, decorrente das mudanças climáticas. Ao mesmo tempo, a demanda por água tende a aumentar a pressão sobre os mananciais existentes, em função do aumento populacional e da necessidade de utilização deste recurso em múltiplos usos. Esta dinâmica dispara conflitos sobre distribuição e acesso à água e impõe maior preocupação aos sistemas de gestão hidrológica dos Estados. Por exemplo, glaciares montanhosos e cordilheiras nevadas são o manancial de muitos dos principais rios e bacias hidrográficas do mundo. Com o desaparecimento destas geleiras, os Estados anteriormente abastecidos pelos rios gerados pelo seu degelo natural necessitarão buscar novas fontes de abastecimento de água, o que demandará novas estratégias de gestão e estruturas de captação e transporte, bem como grandes esforços políticos e institucionais necessários para prevenir ou resolver conflitos internos ou transfronteiriços sobre a água.

⁵⁴⁸ Mais de 850 milhões de pessoas em todo o planeta encontram-se mal nutridas atualmente. Esta situação tende a se agravar, sobretudo em países em desenvolvimento, em função da insegurança alimentar provocada pelo aumento da temperatura mundial – estimada entre 2°C e 4°C –, o que diminuirá a produção de alimentos e intensificará a desertificação, a salinização dos solos e a escassez de água. Esta situação pode deflagrar uma crise de escassez de alimentos e afetar, sobretudo, a economia dos Estados pobres ou instáveis, encorajando ou exacerbando sua desestabilização e a de suas respectivas regiões, o colapso dos seus sistemas sociais e a violência.

⁵⁴⁹ Um dos efeitos mais alarmantes associados às mudanças climáticas diz respeito à possibilidade de aumento do nível dos oceanos e dos índices de precipitação pluviométrica. Estes efeitos terão impacto no aumento da frequência e da intensidade de desastres naturais, especialmente em áreas urbanas e industriais costeiras. Estes riscos poderão ser amplificados pelo desmatamento ao longo de rios importantes, degradação de solos em áreas de intensa concentração urbana e a formação de grandes conglomerados populacionais. Tais situações podem levar à degradação econômica de diversos Estados, bem como gerar grandes ondas de migração humana de difícil ou impossível controle.

⁵⁵⁰ A História tem mostrado que as migrações humanas podem aumentar as tensões em Estados de destino ou transição. Pode-se apontar como um dos efeitos mais prováveis e tangíveis das mudanças climáticas o aumento da intensidade e do número de migrações humanas. Nos países em desenvolvimento, em particular, o aumento na incidência de secas, degradação de solos, escassez de água doce, combinados com o aumento populacional, instabilidade institucional, pobreza ou um alto nível de dependência econômica na agricultura pode resultar em um risco significativo de aumento da frequência e da intensidade de migrações humanas. Estas migrações vêm sendo previstas para ocorrer mais provavelmente em um contexto Sul-Sul, mas os países desenvolvidos também devem receber uma parte destas levas migratórias. O modo como os Estados se prepararão para suportar o peso das migrações decorrentes das mudanças climáticas também carrega consigo uma potencialidade conflitiva.

⁵⁵¹ Cf. GERMAN ADVISORY COUNCIL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change as a Security Risk**, Londres, Earthscan, 2.008, p. 5/6. Um painel de especialistas reunidos para um grupo de estudos em segurança ambiental pelo Millenium Project, uma organização não-governamental sediada em Washington/EUA e que ostenta o *status* de Organização Consultiva de grau 1, perante o Conselho

A relação entre a questão ambiental – principalmente as conseqüências das mudanças climáticas – e a segurança, tem sido apontada e discutida por uma série de especialistas e cientistas ao redor do planeta, desde os anos 90 do século passado, e tem ganho cada vez mais espaço nas agendas políticas e mentes preocupadas da sociedade global na última década⁵⁵². E a sua abordagem como combustível ou causa jacente do agravamento de conflitos e tensões (tanto inter quanto intra-estatais), vem ganhando cada vez mais espaço nos debates ao seu redor. Este tema surge da combinação entre o crescimento da preocupação com a temática ambiental e do interesse, sobretudo entre as nações do hemisfério ocidental, em identificar novas ameaças potenciais à segurança interna e internacional⁵⁵³.

Muito da discussão das relações entre degradação e mudanças ambientais e segurança, entretanto, tem sido calcada em projeções, estimativas e cenários futuros, como se se estivesse a utilizar o “futuro como evidência”⁵⁵⁴. Urdal e Raleigh, ao contrário, conseguiram estabelecer a ligação entre degradação ambiental, mudanças ambientais e

Econômico e Social da ONU, elegeu – apesar de reconhecer a necessidade de sua complementação e aprofundamento –, como uma das melhores definições de *segurança ambiental* a que estabelece ser esta “a relativa segurança pública contra perigos ambientais causados por processos naturais ou humanos em função de ignorância, acidente, problemas de gestão ou projeto e originados dentro ou através de fronteiras nacionais”. Cf. **Environmental Security Study, Section 2, Definitions on Environmental Security**. 2001, *State of the Future After 2.001*, The Millenium Project. Disponível em <http://www.millennium-project.org/millennium/es-2def.html>, acessado em 20 de setembro de 2.008. Christian Webersick, de modo mais cauteloso, estabelece apenas três efeitos das mudanças climáticas com implicações para a segurança: escassez de recursos, catástrofes metereológicas e migração em massa. (Cf. WEBERSICK, Christian. **Climate Change and Security – A Gathering Storm of Global Challenges**. Santa Barbara, Praeger, 2.010, p. 19 e capítulos 2, 3 e 4.

⁵⁵² Muito embora as preocupações sobre os impactos para a segurança do crescimento populacional e escassez de recursos datem já da década de 1.960, como demonstra, por exemplo, HARDIN, Garreth. *The Tragedy of the Commons*, in **SCIENCE**, Volume 162, pp. 1.243/1.248, onde, dentre outros pontos, destaca os efeitos em relação à poluição e disponibilidade de recursos em relação ao crescimento populacional descontrolado (estas preocupações começam a voltar à baila, no momento em que o mundo atinge sete bilhões de habitantes). Também, vide BILDER, Richard B. *The Settlement of Disputes in the Field of the International Law of the Environment*. **RCADI**, Volume 144, 1.975, pp. 139/239, em especial da página 203 a 217, onde vai analisar conflitos e disputas de interesse envolvendo a poluição atmosférica e, já àquela época, as alterações no clima do planeta induzidas pela ação humana, e KISS, Alexandre. *Problèmes Juridiques de La Pollution de l’Air*, in **Colloquium 1.973 – On The Protection of Environment and International Law**, Hague Academy of International Law, (Leiden, A.W. Sijthoff International Publishing Company, 1.975, 650 páginas), GOROVE, Stephen. *Pollution and Outer Spae: A Legal Analysis and Appraisal*. In **New York University Journal of International Law and Politics**, Volume 5, 1.972. Sobre as conseqüências da questão ambiental para a segurança, vide, por exemplo: MATHEWS, Jéssica. *Redifining Security*. **Foreign Affairs**, vol. 68, n.º 2, 1.968, pp. 162-177; FOSTER, Gregory D. *Environmental Security: The search for Legitimacy*. **Armed Forces and Society**, Vol. 27, n.º 2, 2.001, pp. 373-395; URDAL, Henrik. RALEIGH, Clionadh. *Climate Change, Environmental Degradation and Armed Conflict*. **Political Geography**. Vol. 26, n.º 6, agosto/2.007, pp. 674-694; URDAL, Henrik. *People vs. Malthus: Population Pressure, Environmental Degradation and Armed Conflict Revisited*. **Journal of Peace Research**, Vol. 42, n.º4, 2.005, pp. 417-434.

⁵⁵³ Cf. BARNETT, 2.001, e GLEDITSCH, 1998, *apud* URDAL, Henrik. RALEIGH, Clionadh, *op.cit.*, p. 675.

⁵⁵⁴ Cf. GLEDITSCH, 1.998, *apud* URDAL, Henrik. RALEIGH, Clionadh, *op. cit.*

segurança baseando-se em dados compilados e consolidados de eventos já ocorridos. Com base em sólida bibliografia e em dados estatísticos robustos, estes autores conseguiram relacionar a erupção de conflitos armados com a escassez de recursos, decorrente de uma variedade de causas, dentre as quais mudanças ambientais.

De acordo com a literatura especializada por eles utilizada, e o mais recente relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)⁵⁵⁵, das Nações Unidas, três são os principais fatores de conflitos, decorrentes da degradação ambiental e das mudanças ambientais: degradação de terras agrícolas, escassez de água doce e migração forçada⁵⁵⁶.

Mudanças nos padrões de distribuição agrícola e da produção e disponibilidade de comida, elevação dos níveis dos mares e inundações de regiões ribeirinhas, serão, segundo o relatório do IPCC, os principais fatores de migrações forçadas por razões ambientais, o que também impactará na segurança e na estabilidade de várias regiões do planeta⁵⁵⁷.

Em um relatório publicado em 2.003, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América⁵⁵⁸ especulava acerca dos piores cenários possíveis em relação às mudanças ambientais, e suas conseqüências para a segurança do país. Os autores do documento ressaltaram que “à medida que as mudanças climáticas passem a diminuir a capacidade de regeneração (*carrying capacities*) dos sistemas ambientais as guerras

⁵⁵⁵ As conclusões técnicas, do 4.º Relatório de Avaliação (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – 4th Assessment Report – AR4 – Climate Change 2.007, Contributions of Working Groups I, II and III to the Fourth assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Synthesis Report – Summary for Policy Makers, Genebra, 2.007), do IPCC, comprovam o aquecimento do planeta, registrando que onze dos últimos doze anos foram sucessivamente registrados como os mais quentes desde 1.850 (quando as temperaturas na superfície do planeta começaram a ser medidas). O aumento total da temperatura de 1.850-1.899 a 2.001-2.005 é de 0,76 [0,57 a 0,95 °C]. O teor médio de vapor d'água médio na superfície terrestre aumentou desde, pelo menos, a década de 1.980. Observações desde 1.961 comprovam que a temperatura média do oceano global aumentou em profundidades de até 3.000 metros e que o oceano tem absorvido mais de 80% do calor acrescentado ao sistema climático, o que faz com que a água do mar se expanda, ocasionando a elevação dos níveis dos mares. As geleiras das montanhas e a cobertura de neve diminuíram, em média, nos dois hemisférios, estas reduções também contribuíram para a elevação dos níveis do mar. Secas mais intensas e mais longas foram observadas sobre áreas mais amplas, desde 1.970, especialmente nos trópicos e subtropicais. O aumento do clima seco, juntamente com temperaturas mais elevadas e uma redução da precipitação, contribuem para as mudanças na seca, bem como mudanças nas temperaturas da superfície do mar, nos padrões do vento e a redução da neve acumulada e da cobertura de neve.

⁵⁵⁶ A esta conclusão também chegam outros especialistas, dentre os quais KLARE, Michael T. *How Climate Change Threatens Security*. **Current History**, Vol 106, 2.007, p. 355.

⁵⁵⁷ Cf. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – 4th Assessment Report – AR4 Climate Change 2.007, Contributions of Working Groups I, II and III to the Fourth assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Synthesis Report – Summary for Policy Makers, Genebra, 2.007.

⁵⁵⁸ Cf. SCHWARTZ, Peter, RANDALL, Doug. *op. cit.*; SHEARER, Alan W. *op. cit.*, p. 15/16

passarão a ser por comida, água e energia”, e, ainda, que a superação da capacidade de regeneração destes sistemas, pela superexploração, conduzirá a humanidade de volta ao estágio de batalhas constantes sobre recursos escassos⁵⁵⁹.

Na sua Estratégia de Segurança Nacional, publicada em maio de 2.010, o governo dos EUA reconhece que o perigo das mudanças climáticas é “real, urgente e grave”; e que “a mudança produzida por um planeta em aquecimento conduzirá: a novos conflitos sobre refugiados e recursos [naturais]; novos sofrimentos em função da seca, fome, desastres naturais catastróficos, e pela degradação da terra fértil ao redor do planeta”⁵⁶⁰.

Muito embora alguns dos autores dedicados ao tema da *segurança ambiental*⁵⁶¹ apontem para o fato de que as pressões populacionais e ambientais venham a causar, mais provavelmente, mais conflitos internos do que internacionais, a possibilidade de tais conflitos ou tensões se internacionalizarem, ou, ainda, de surgirem entre dois ou mais Estados em relação a determinado recurso natural fronteiro ou transfronteiro, ou, ainda, de seu respectivo interesse econômico ou vital, é possível.

A seguir, serão analisadas as tipologias que, em nosso entendimento, configuram espécies de ameaças ambientais à paz e à segurança: disputas por recursos naturais, degradação ambiental decorrente de conflitos armados, recursos naturais como fonte de financiamento de conflitos armados e violações de direitos humanos e degradação ambiental e mudanças climáticas como violação de direitos fundamentais.

3.1.2.1. DISPUTAS POR RECURSOS NATURAIS

A primeira e mais evidente ameaça ambiental à paz e à segurança decorre da disputa por recursos naturais vitais, ou de grande interesse estratégico ou econômico. Em nível individual, a ameaça está na disputa pela posse do recurso em si e – em nível social mais amplo – na luta pelo controle das regiões de onde provêm tais recursos, o que pode

⁵⁵⁹ Idem.

⁵⁶⁰ THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy**, Maio, 2.010, p. 47. O governo americano declara ainda, em relação à salvaguarda do patrimônio natural comum do planeta, que “ao redor do planeta, nós temos de trabalhar em conjunto com [nossos] aliados e parceiros para otimizar a utilização dos domínios aéreos, espaciais e marinhos compartilhados. Estas áreas compartilhadas, que existem fora da jurisdição nacional exclusiva, são o tecido de conexão global através do qual a segurança e a prosperidade de todos os países dependem” (idem, p. 49/50).

⁵⁶¹ Como HOMER-DIXON. Thomas. **Environment, Scarcity and Violence**. Princeton, Nova Jérsei, Princeton University Press, 1.999, KLARE, Michael T. **The New Resource wars – The New Landscape of Global Conflict**, Nova Iorque, Metropolitan/Owl Books, 2.001.

levar à deflagração de longos e sangrentos combates. A ameaça ambiental relacionada à disputa por recursos naturais não está associada somente à escassez do recurso, mas também, em alguns casos, à sua fartura.

Geralmente, é a escassez que faz elevar vertiginosamente as tensões e os atritos entre indivíduos ou grupos sociais. Contudo, em regiões onde há a ocorrência farta, ou exclusiva, de determinado recurso natural valioso – tanto em função de sua escassez e demanda em outras regiões do Estado ou do planeta, quanto por seu elevado valor econômico de mercado – os conflitos surgem com o mote de se obter o controle de tais reservas, tanto para o privilégio de sobrevivência física ou econômica do grupo vencedor, quanto para a sua utilização como fonte de financiamento.

Recursos naturais que frequentemente estão na gênese direta ou indireta de conflitos incluem, em particular: fontes ou reservas de água doce, reservas de petróleo, jazidas de minério ou de diamantes, áreas florestais etc⁵⁶². A Carta Mundial da Natureza, adotada pela Resolução 37/7, da Assembléia Geral da ONU, reconheceu a potencialidade de conflitos que podem advir da disputa por recursos naturais, ao estabelecer que “a competição por recursos escassos cria conflitos, enquanto a conservação da natureza e dos recursos naturais contribui para a justiça e a manutenção da paz”⁵⁶³.

Como mencionado naquele texto, muitos dos conflitos tidos como de causas religiosas ou étnicas foram, na verdade, deflagrados por razões relacionadas à distribuição e alocação de recursos naturais, tais como nascentes e cursos d’água, terras agrícolas, madeira, ou outras commodities valiosas⁵⁶⁴.

De acordo com a Nota Conceitual emitida pelo *Working Group on Lessons Learned*, da *Peacebuilding Commission*⁵⁶⁵, os recursos naturais freqüentemente são o ponto central de guerras e conflitos civis. Desde 1.990, ao menos dezessete grandes conflitos –

⁵⁶² Cf. KLARE, Michael T. *How Climate Change Threatens Security*, *op. cit.*, p. 357. A Assembléia Geral, mesmo antes da ECO-92, já havia se manifestado em relação à potencialidade de disputas por recursos, na Resolução 42/186 (A/RES/42/186), de 11 de dezembro de 1.987, intitulada “Environment Perspective to the Year 2.000 and Beyond”, onde adotou uma série de entendimentos dentro desta moldura temática, dentre eles: “(...) (h) já que conflitos de interesse entre populações, ou entre países, são frequentemente inerentes à natureza dos problemas ambientais (...) (n) Disputas ambientais internacionais, que estão crescendo em número e variedade, precisam ser resolvidas por meios pacíficos (...)”.

⁵⁶³ Resolução A/RES/37/7, Anexo, *consideranda*, de 28 de outubro de 1.982.

⁵⁶⁴ *Idem*.

⁵⁶⁵ **Environment, Conflict and Peacebuilding**. Conceptual Note, Working Group on Lessons Learned, Peacebuilding Commission, disponível em <http://www.un.org/peace/peacebuilding/docsandres.shtml>, acessado em 19 de agosto de 2.008. A comissão foi criada pelas Resoluções 1.645(2.005) (S/RES/1.645(2.005)), do Conselho de Segurança da ONU, e 60/180 (A/RES/60/180), da Assembléia Geral, ambas de 20 de dezembro de 2.005, e a Nota Conceitual foi publicada na reunião da *Peacebuilding Commission*, realizada em 08 de maio de 2.008, na Câmara do ECOSOC.

nove dos quais no continente africano – foram motivados pela exploração de recursos naturais. Guerras civis como as da Libéria, Angola e da República Democrática do Congo foram focadas em recursos de alto valor econômico como madeira, diamantes e petróleo.

Outros conflitos, como os que ocorrem no Sudão, Nepal e no Oriente Médio, também giram em torno do controle sobre recursos escassos como terra, petróleo e água. Angola e Serra Leoa tiveram, na base de suas respectivas guerras civis, a disputa pelo controle do comércio de diamantes. A guerra civil na República Democrática do Congo tem, dentre outros fatores, a disputa pelo controle da exploração de diamantes, madeira e coltan⁵⁶⁶.

Conflitos na Etiópia, na região de Darfur⁵⁶⁷, no Sudão, e na Somália⁵⁶⁸ tiveram início em disputas por terras agrícolas e direitos sobre fontes de água doce.

Em 2.009, o PNUMA divulgou um relatório sobre a relação entre recursos naturais, meio ambiente e conflitos. Neste relatório, um dos estudos de caso abordados é o do Sudão. Em suas conclusões, o relatório aponta para o fato de que “em Darfur, secas

⁵⁶⁶ Coltan é a combinação do nome de dois minerais, Columbita e Tantalita, dos quais se extraem metais mais valiosos que o ouro. Oitenta por cento das reservas mundiais destes dois minerais encontram-se em território congolês, razão pela qual o país possui parte de seu território ocupado por Ruanda e por Uganda, e uma das razões também pela qual passa por uma sangrenta guerra civil desde 02 de agosto de 1.998. O Coltan é uma liga metálica amplamente utilizada em telefones celulares e altas tecnologias, como as empregadas na estação espacial e nas armas mais sofisticadas. O exército ruandês, por exemplo, “translada os minerais em caminhões até Kigali, capital de Ruanda, onde é tratado nas instalações da Somirwa (Sociedade Minera de Ruanda), antes de ser exportado. Os destinatários finais são os Estados Unidos da América, Alemanha, Holanda, Bélgica e Cazaquistão. A companhia Somigi (Sociedade Mineira dos Grandes Lagos) tem o monopólio do setor; é uma empresa mista de três sociedades: Africom (belga), Promeco (ruandesa) e Congecom (sul-africana). Entrega 10 dólares por cada quilo de coltan exportado ao movimento rebelde Reagrupação Congoleza para a Democracia (RCD), que conta com cerca de 40.000 soldados, apoiados por Ruanda”. Antes, os rebeldes lucravam até duzentos mil dólares por mês, com a venda de diamantes, atualmente chegam a faturar mais de um milhão de dólares por mês, com o Coltan. (Cf. Agenda Latino Americana, disponível em <http://latinoamericana.org/2003/textos/portugues/Coltan.htm>, acessado em 05 de junho de 2.011.)

⁵⁶⁷ Segundo dados da ONU, estima-se que mais de trezentas mil pessoas tenham morrido e mais de dois milhões de pessoas tenham sido forçadas a deixar seus lares, desde que os conflitos e a violência eclodiram na região de Darfur, no Sudão, desde 2.003. O Secretário-Geral da ONU, em pronunciamento oficial, durante a cerimônia do dia internacional para a prevenção da exploração do meio ambiente na guerra e em conflitos armados, declarou que “o meio ambiente e os recursos naturais são cruciais para a consolidação da paz em sociedades devastadas pela guerra (...)Uma paz duradoura em Darfur dependerá, em parte, de se resolver a competição jacente por água e terra fértil”(Cf. **Secretary General’s Message on the International Day for Preventing the Exploitation of the Environment in War and Armed Conflict**, Nova Iorque, 06 de novembro de 2.008). Vide também, SUNSTEIN. Cass R. **Worst-Case Scenarios**. Cambridge, Harvard University Press, 2.007.

⁵⁶⁸ Em 03.08.2011, a ONU declarou oficialmente estado de fome, em função do longo período de seca, em três regiões da Somália, fazendo chegar a cinco o número de províncias em tal estado (a ONU já havia declarado estado de fome em duas regiões da Somália, em 20 de julho de 2.011). O estado de fome só é declarado oficialmente pela ONU quando determinadas condições são atingidas, tais como índices de mortalidade, desnutrição e fome (São eles: ao menos 20% de todas as moradias da região enfrentando falta de alimento, com chances reduzidas de reverter esta situação, índices de desnutrição aguda acima de 30% e a morte diária de duas pessoas para cada 10.000).

recorrentes, que fizeram aumentar a pressão demográfica, e marginalização política estão entre as forças que conduziram a região a uma espiral de ilegalidade e violência, que já matou mais de 300.000 pessoas e deslocou mais de dois milhões de pessoas desde 2.003”⁵⁶⁹. E continua:

“Ainda que as causas do conflito em Darfur sejam muitas e complexas, a análise do PNUMA sobre meio ambiente e conflito concluiu que a variabilidade climática da região, a escassez de água e a constante perda de fertilidade dos solos são fatores subjacentes importantes em relação aos conflitos. A diminuição na disponibilidade de terras férteis e água tem sido agravada pela chegada de deslocados internos, de áreas afetadas por conflitos ao sul do Sudão durante a guerra civil. O desmatamento e a excessiva formação de pastagens têm reduzido a cobertura vegetal, conduzindo à diminuição do volume e da qualidade da camada fértil do solo. A falta de árvores e vegetação de proteção tem enfraquecido as defesas naturais [da região] contra tempestades de areia. Além disso, a região tem experimentado um declínio marcante na precipitação de chuvas. No norte de Darfur, dezesseis dos vinte anos mais secos registrados ocorreram a partir de 1.972. Com uma população cada vez maior e um demanda crescente por recursos, secas recorrentes, que beiram a situação de caos, têm gerado uma competição violenta entre agricultores, nômades e pastores na região, onde aproximadamente 75% da população depende diretamente de recursos naturais para sua sobrevivência”⁵⁷⁰.

Ao verificar esta situação, vêm à mente as palavras do presidente egípcio Anwar Saddat, em 1.979, de que a única coisa que poderia levar o Egito novamente à guerra seria a água, bem como as do então ministro das relações exteriores do Egito, Boutros-Boutros Gali, em 1.988: “a próxima guerra em nossa região será pelas águas do Nilo, não por política”⁵⁷¹.

⁵⁶⁹ UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME. **From Conflict to Peacebuilding – The Role of Natural Resources and the Environment**. Nairóbi, 2.009, p. 9.

⁵⁷⁰ Idem, p. 9.

⁵⁷¹ Citados por Patricia Kameri-Mboke, *Water, Conflict and Cooperation: Lessons from the Nile River Basin. Navigating Peace*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Janeiro 2.007, n.º 4. Disponível em <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/NavigatingPeaceIssuePKM.pdf>, acessado em 22 de outubro de 2.011. O trecho do discurso do presidente Saddat também é citado por Enver Masud (**The War on Islam**, Madrasah Books, The Wisdom Fund, p.25). Em 01 de janeiro de 1.992, Boutros-Boutros Gali iniciaria seu primeiro mandato como o sexto Secretário-Geral da ONU.

3.1.2.2. DEGRADAÇÃO AMBIENTAL DECORRENTE DE CONFLITOS ARMADOS

O meio ambiente é sempre a primeira vítima dos conflitos armados⁵⁷². Alguns tipos de danos aos ecossistemas naturais são praticados intencionalmente, com o objetivo de prejudicar soldados inimigos ou a população do país atacado. Um dos mais avassaladores exemplos de degradação ambiental associada a conflitos armados é o caso da explosão de mais de quinhentos poços de petróleo kuwaitianos, durante a Guerra do Golfo, em 1991, que ocasionou o derramamento de milhares de toneladas de petróleo nas águas do golfo pérsico e encobriu a região inteira com uma névula de fumaça negra por meses, até que os incêndios pudessem ser apagados.

A maior parte dos danos ambientais decorrentes de conflitos armados, contudo, são colaterais ou decorrentes da preparação do teatro de operações para a aplicação da estratégia militar de combate. Em relatório sobre as relações entre recursos naturais, meio ambiente e conflitos armados, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente aponta três gêneros de impactos: 1) **impactos diretos**, causados pela destruição física dos ecossistemas e da vida selvagem ou pelo lançamento de poluentes ou substâncias nocivas no meio ambiente natural durante o conflito; 2) **impactos indiretos**, resultantes das estratégias adotadas por populações locais ou deslocadas para sobreviver à ruptura da vida socio-econômica e à perda de serviços elementares causados pelo conflito, o que frequentemente engloba a destruição de recursos naturais para o consumo imediato de sobrevivência ou à sobreuso de determinadas áreas, pelo superpovoamento, por exemplo, o que pode também conduzir a danos ambientais de longo prazo; 3) **impactos institucionais**, conflitos podem causar a ruptura do tecido institucional do Estado, de iniciativas e mecanismos de coordenação de políticas públicas, o que, por sua vez, causa má gestão,

⁵⁷² UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME. **From Conflict to Peacebuilding – The Role of Natural Resources and the Environment**. *op. cit.*, p. 15. O estudo exemplifica a situação com o fato de que, para assegurar uma vantagem estratégica, desmoralizar populações locais ou subjugar resistências, poços de água têm sido poluídos, plantações incendiadas, florestas devastadas, solos envenenados e animais mortos. Em alguns casos, tais como a drenagem de mangues no delta dos rios Tigre e Eufrates, pelas tropas iraquianas de Saddam Hussein, nos anos oitenta e noventa, ecossistemas têm sido deliberadamente atacados para se atingir objetivos militares e políticos. Durante a guerra do Vietnã, aproximadamente 72 milhões de litros do desfolhante Agente Laranja (Napalm) foram pulverizados sobre as florestas do país, especialmente sobre as margens e o delta do rio Mekong, o que resultou na devastação de grandes áreas florestais. Algumas destas áreas continuam devastadas e imprestáveis para qualquer tipo de utilização agrícola até os dias de hoje.

ausência de investimentos, ilegalidade e o fracasso de práticas ambientais positivas, escoando recursos financeiros de áreas públicas essenciais para o setor militar e de defesa⁵⁷³.

Já desde os anos setenta, a ONU vem se debruçando expressamente sobre a questão da degradação ambiental decorrente de conflitos armados. Por exemplo, a Assembléia Geral, através da Resolução 3.435 (XXX) (1.975), de 09 de dezembro de 1.975:

“recordando as recomendações 24, 36, 37, 74, 85 e 102, do Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano (...) *Reconhecendo* que muitos dos países em desenvolvimento têm sido alvo de ocupação e sido arrasados por guerras de certas potências coloniais, o que gerou enormes perdas de vida e de propriedade; *Enfatizando* que é dever da comunidade internacional adotar medidas adequadas para proteger e melhorar o meio ambiente, inclusive, em particular, [através das] continuidade e do fortalecimento da cooperação internacional nesta área; *Reconhece* que o desenvolvimento de certos países subdesenvolvidos tem sido impedido por remanescentes de materiais destas guerras, dos quais as mais importantes são minas, que continuam em seu território; *Condena* as potências coloniais que foram negligentes em não retirar estes materiais, particularmente as minas, e as considera responsáveis por qualquer dano material ou moral sofrido pelos países nos quais estas minas estejam localizadas;(...)”⁵⁷⁴.

Também, na Resolução 3.336 (XXIX), de 17 de dezembro de 1.974, sobre a soberania permanente sobre recursos naturais nos territórios árabes ocupados, a Assembléia Geral: “também reafirma que as ações levadas a cabo por Israel para explorar os recursos humanos, naturais e outros recursos e riquezas dos territórios árabes ocupados são ilegais e conclama Israel a fazer cessar tais ações; Reafirma ainda o direito dos Estados, territórios e povos árabes, sujeitos à ocupação e agressão israelenses, à restituição

⁵⁷³ UNITED NATIONS PROGRAM ENVIRONMENTAL PROGRAMME. *op. cit.*, p.15.

⁵⁷⁴ Cf. Resolução 3.435 (XXX) (1.975), de 09 de dezembro de 1.975. Em seu texto, a resolução recorda a resolução IV, da Conferência de Ministro de Relações Exteriores dos Países Não-Alinhados, de 1.975, que condena os poderes colonialistas ou agressores que negligenciaram a retirada dos materiais remanescentes de guerras ou atos de agressão, tais como minas, e exigiu que estes países retirem tais materiais, indiquem sua localização e forneçam auxílio técnico para sua retirada.

e plena compensação pela exploração, degradação, perdas e danos, em relação aos recursos naturais, e outros recursos e riquezas (...)»⁵⁷⁵.

Além disso, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento reconheceu expressamente, em seu princípio 24, que “o material de guerra é inerentemente destrutivo para o desenvolvimento sustentável” e que os Estados devem, portanto, respeitar as normas de direito internacional do meio ambiente relativas à proteção ambiental, em tempos de conflito armado. Já no princípio 25, a Declaração estabeleceu que “a paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis” e, no princípio 26, que os Estados devem resolver suas disputas ambientais de modo pacífico e por meios apropriados, de acordo com a Carta da ONU”⁵⁷⁶.

A Resolução 47/37, da Assembléia Geral, sobre a proteção do meio ambiente em tempos de conflito, “*reconhecendo* que o uso de certos meios e métodos de combate podem ter efeitos graves no meio ambiente, *reconhecendo também* as importantes disposições do direito internacional aplicável à proteção do meio ambiente em tempos de conflito armado (...)”, requereu a todos os Estados que adotem todas as medidas necessárias para assegurar o cumprimento com as normas de direito internacional existentes para a proteção do meio ambiente em tempos de conflito e a adotar medidas para incorporar tais disposições em seus respectivos manuais militares e para assegurar que o conhecimento de tais normas seja efetivamente disseminado⁵⁷⁷.

⁵⁷⁵ Cf. Resolução 3.336 (XXIX), de 17 de dezembro de 1.974. O grifo não consta do original. Na Resolução 42/186 (A/RES/42/186), de 11 de dezembro de 1.987, intitulada “Environment Perspective to the Year 2.000 and Beyond”, a Assembléia Geral adotou uma série de entendimentos dentro desta moldura temática, dentre eles: “A acumulação e a utilização de armas de guerra e de destruição apresentam graves riscos ao meio ambiente. A utilização de armas de destruição em massa, inclusive armas nucleares, químicas e biológicas, podem provocar mudanças de amplo alcance, e até irreversíveis, ao meio ambiente. (...) A Carta Mundial da Natureza [Resolução A/RES/37/7, Anexo, Seção I, parágrafo 5, de 28 de outubro de 1.982] estabeleceu que ‘a natureza deve ser protegida contra a degradação provocada pela guerra ou outras atividades hostis’. Um sistema de segurança internacional compreensivo é essencial para garantir que esta declaração seja implementada. (...) Um dos papéis do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente é promover [de modo “ambiental”] um desenvolvimento profundo em harmonia com a paz e a segurança e, para tal fim, questões sobre desarmamento e segurança, contando que se relacionem com o meio ambiente, deverão receber a atenção devida [do PNUMA]. (...)”. Vide também Resolução A/RES/37/7, Anexo, Seção I, para.20, de 28 de outubro de 1.982 (“atividades militares que causem danos à natureza devem ser evitadas”).

⁵⁷⁶ Cf. UN Doc. A/CONF.151/26 (1.992), de 12 de agosto de 1.992, Relatório sobre a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e Anexo 1 (Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento). Na Resolução 57/253, de 20 de dezembro de 2.002, a Assembléia Geral reafirmou a necessidade de se assegurar o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, social e a proteção ambiental, como pilares interdependentes e mutuamente fortalecedores do desenvolvimento sustentável (Cf. Resolução A/RES/57/253, de 20 de dezembro de 2.002).

⁵⁷⁷ Cf. Resolução A/RES/ 47/37, de 25 de novembro de 1.992.

A Assembléia Geral, nesta resolução, expressou sua profunda preocupação com a degradação ambiental e a destruição de recursos naturais, “inclusive a destruição de centenas de poços de petróleo e a liberação e desperdício de petróleo cru, durante conflitos recentes⁵⁷⁸”, e notou que o direito internacional existente à época já proibia tais atos⁵⁷⁹, além de ter destacado que “a destruição do meio ambiente, não justificada pela necessidade militar e conduzida de modo arbitrário, é claramente contrário ao direito internacional”.

O órgão abordaria também esta questão ao aprovar a Resolução 62/28, de 05 de dezembro de 2007, sobre a observância de normas ambientais na elaboração e implementação de acordos sobre desarmamento e controle de armas, onde “enfatizando a importância da observância de normas ambientais na preparação e implementação de acordos de desarmamento e controle de armas”, reafirmou que os fóruns internacionais sobre desarmamento devem considerar integralmente as normas ambientais na negociação de tratados e acordos sobre desarmamento e controle de armas, e que todos os Estados, através de suas ações, devem contribuir para o cumprimento integral de tais normas na implementação dos tratados e convênções de que sejam parte⁵⁸⁰.

O Conselho de Segurança, na Resolução 687 (1991), de 03 de abril de 1991⁵⁸¹, reconheceu e reafirmou a responsabilidade civil do Iraque, perante o direito internacional, em relação a qualquer dano – inclusive dano ambiental e degradação de recursos naturais⁵⁸² – decorrentes da invasão e ocupação ilegais do Kuwait.

Em seu voto dissidente ao parecer consultivo sobre a legalidade de ameaça de uso ou uso de armas nucleares, o Juiz Weeramantry destacou, como mérito do parecer, dentre outros, o de ser o primeiro a, no campo ambiental, incorporar expressamente, no contexto relacionado a armas nucleares, um princípio de proibição de métodos e meios de

⁵⁷⁸ A Assembléia Geral referiu-se explicitamente à explosão de poços de petróleo ordenada pelo governo iraquiano, diante da sua iminente retirada forçada pelas forças da coalisão onusiana, durante a chamada Guerra do Golfo.

⁵⁷⁹ Por exemplo, o princípio 24, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UN Doc. A/CONF.151/26, de 12 de agosto de 1992) e a Convenção sobre a Proibição de Uso Militar ou Hostil de Técnicas de Modificação Ambiental, aprovada pela Assembléia Geral da ONU, através da Resolução 31/73, de 10 de dezembro de 1976. O Brasil ratificou a convenção em 12 de dezembro de 1984 e a promulgou através do Decreto n.º 225, de 07 de outubro de 1991.

⁵⁸⁰ Cf. Resolução A/RES/ 62/28, de 05 de dezembro de 2007.

⁵⁸¹ Adotada por 12 votos favoráveis, 01 contra (Cuba) e 02 abstenções (Equador e Iemen).

⁵⁸² Comissão de Compensações das Nações Unidas (United Nations Compensation Commission), criada para viabilizar o pagamento das indenizações devidas pelo Iraque, em decorrência da invasão do Kuwait, elenca na Categoria F os danos de natureza ambiental, ao estabelecer que estes danos são os “reclamados por governos e organizações internacionais por danos ocorridos na evacuação de cidadãos, provimento de assistência humanitária, danos a premissas e propriedades governamentais e diplomáticas e danos ambientais”. A Comissão informa que esta categoria totalizou um total de 300 pedidos de indenização, de 43 governos e 06 organizações internacionais, que, juntos, totalizavam 210 bilhões de dólares. Conforme disponibilizado no site da comissão www.uncc.ch, acessado em 20 de novembro de 2011.

guerra que sejam direcionados a causar, ou espera-se que causem danos ambientais amplos, severos e duradouros, bem como a proibição de ataques ao meio ambiente como represálias⁵⁸³.

De fato, o texto do parecer destacou que “a Corte considera que o meio ambiente está diariamente ameaçado e que o uso de armas nucleares constituiria uma catástrofe ao meio ambiente. (...) A Corte não considera que os tratados em questão⁵⁸⁴ tenham pretendido retirar dos Estados o seu direito à autodefesa, de acordo com o direito internacional, em função de suas disposições de proteção ao meio ambiente. (...) A Corte nota ainda mais que os artigos 35, parágrafo 3, e 55, do Protocolo Adicional I⁵⁸⁵, fornecem proteção adicional ao meio ambiente. Aplicadas conjuntamente, estas disposições provêm a obrigação geral de proteção ao meio ambiente natural contra dano ambiental grave, duradouro e amplo; [contra] a proibição de métodos e meios de guerra que visem, ou possam, causar tais danos; [e contra] a proibição de ataques contra o meio ambiente natural como represália.”⁵⁸⁶

Como já mencionado anteriormente, a Comissão de Direito Internacional da ONU decidiu incluir, a partir de 2.011, em seu programa de trabalho de longo prazo, o tópico intitulado “Proteção do Meio Ambiente em Relação a Conflitos Armados”⁵⁸⁷.

3.1.2.3. RECURSOS NATURAIS COMO FONTE DE FINANCIAMENTO DE CONFLITOS ARMADOS E VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

⁵⁸³ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Opinião Dissidente do Juíz Weeramantry, *op. cit.*, p. 212.

⁵⁸⁴ O Protocolo Adicional I, de 1.977, às Convenções de Genebra, de 1.949, a Convenção sobre a Proibição de Uso Militar ou Hostil de Técnicas de Modificação Ambiental. A Corte também se refere expressamente, em seu parecer, aos princípios 21, da Declaração de Estocolmo, de 1.972, e 2 e 24, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1.992.

⁵⁸⁵ A Corte se refere ao Protocolo Adicional I, de 1.977, às Convenções de Genebra de 1.949.

⁵⁸⁶ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, *op. cit.*, p. 241/242, parágrafos 29/31.

⁵⁸⁷ A Comissão decidiu estabelecer um Grupo de Planejamento para estabelecer seus programas, procedimentos e métodos de trabalho (Cap. XIII, Sec. A). Como resultado trabalho realizado durante o quinquênio pelo Grupo de Trabalho sobre o Programa de Trabalho de Longa Duração, a Comissão decidiu incluir em seu programa de trabalho de longa duração os seguintes tópicos, dentre outros: “Proteção da Atmosfera” e “Proteção do Meio Ambiente em Relação a Conflitos Armados” (Cap. XIII, Sec. A.1). INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Report of the Sixty-Third Session (2.011)**, (UN Doc. A/66/10), *op. cit.*

Em pronunciamento no dia internacional para a prevenção da exploração do meio ambiente durante guerras e conflitos armados, em 06 de novembro de 2.008, o Secretário-Geral da ONU declarou que “o meio ambiente e os recursos naturais são cruciais na consolidação da paz dentre e entre sociedades atingidas pela guerra”. Referindo-se especificamente ao caso de Darfur, no Sudão, declarou que uma paz duradoura na região dependerá, em parte, da solução dos conflitos por água e terras férteis, e que a ONU considera de grande importância o fato do meio ambiente ser parte integrante dos esforços da organização para a paz, uma vez que a proteção do meio ambiente pode auxiliar os países a gerar oportunidades de emprego, promover o desenvolvimento e evitar a ressurgência dos conflitos⁵⁸⁸.

Sobre a interconexão entre meio ambiente, recursos naturais e conflito, o Secretário-Geral da ONU já havia se pronunciado oficialmente⁵⁸⁹ em diversas outras oportunidades anteriores, sobretudo em relação ao fato de que “não pode haver desenvolvimento de longo prazo, sem a proteção ambiental”, uma vez que “pobreza, degradação ambiental e baixo desenvolvimento exacerbam a vulnerabilidade e a instabilidade em detrimento de todos”⁵⁹⁰ e também que ameaças à segurança são interconexas, pois “pobreza, doenças infecciosas, degradação ambiental e guerra alimentam-se mutuamente em um ciclo mortal”⁵⁹¹.

⁵⁸⁸ Cf. Secretary General’s Message on the International Day for Preventing the Exploitation of the Environment in War and Armed Conflict, Nova York, 06 de novembro de 2.008.

⁵⁸⁹ Vide, por exemplo, o pronunciamento do Secretário-Geral, em 17 de abril de 2.007, na abertura do debate sobre energia, segurança e clima, ocorrido no Conselho de Segurança, onde incitou os Estados membros “a renovar seus esforços em acordar formas que nos permitam viver sustentavelmente com os recursos do planeta”.

⁵⁹⁰ Cf. UN Doc. A/61/583 (2.006), **Report of the Secretary General’s High-Level Panel on System Wide Coherence: Delivering as One**. Report of the High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of Development, Humanitarian Assistance and the Environment. United Nations General Assembly. New York.

⁵⁹¹ Cf. UN Doc. A/59/565, de 02 de dezembro de 2.004. **A More Secure World: Our Shared Responsibility**, *op. cit.*. Além disso, o relatório do Secretário-Geral apontou, dentre outras conclusões, para o fato de que “Estresse ambiental, causado por grandes populações e escassez de terra e outros recursos naturais, pode contribuir para a violência civil [...] Ainda assim, raramente preocupações ambientais ingressam nas estratégias humanitárias e de segurança ou desenvolvimento [...] Mais mecanismos legais são necessários na área dos recursos naturais, conflitos motivados por eles têm sido um obstáculo à paz [...] Um novo desafio para as Nações Unidas é dar apoio a Estados fracos – especialmente, não apenas, àqueles que se recuperam de guerras – na gestão de seus recursos naturais, para evitar futuros conflitos”. Além destes, vide também, por exemplo, o relatório do Secretário-Geral sobre Prevenção de Conflitos Armados, de 2001, onde se lê: “Ao abordar as causas jacentes de conflitos armados, o sistema das Nações Unidas necessitará devotar uma atenção maior às ameaças potenciais impostas por problemas ambientais.” (UN Doc.

O Conselho de Segurança também já se pronunciou a respeito do tema, tanto através de Declarações Presidenciais quanto através de diversas resoluções sobre a exploração e comércio ilegais de recursos naturais⁵⁹².

Em 2.007, o Conselho declarou que reconhecia o papel que os recursos naturais podem desempenhar em relação a situações de conflitos armados e pós-conflito. Além disso, naquela ocasião, o Conselho reconheceu também – especificamente em situações de conflito armado – que a exploração, o tráfico e o comércio ilegal de recursos naturais contribuíam para o surgimento, agravamento ou continuidade de conflitos armados e que o órgão, através de suas várias resoluções sobre o tema, tem adotado medidas relacionadas a esta questão, mais especificamente para impedir a exploração ilegal de recursos naturais, especialmente diamantes e madeira, como “combustível” dos conflitos armados e para encorajar a gestão legal e transparente destes recursos, inclusive com a definição clara de responsabilidades sobre a gestão dos recursos naturais, bem como estabelecido comitês de

A/55/985 e S/2.001/574, de 07 de junho de 2.001), e o Relatório do Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas, de 2.000, onde se lê: “Outras variáveis, que afetam a dificuldade de implementação da paz, incluem, em primeiro lugar, as fontes dos conflitos. Estas podem variar de causas econômicas (p.ex. questões relacionadas à pobreza, distribuição [de bens], discriminação ou corrupção), causas políticas (uma disputa por poder) e causas envolvendo recursos ou outras questões ambientais (tais como competição por água), bem como questões étnicas, religiosas ou graves violações de direitos humanos.” (UN Doc. A/55/305 e S/2.000/809, de 17 de agosto de 2.000).

⁵⁹² Vide, por exemplo, as Resoluções 864 (1.993) (S/RES/864 (1.993)), de 15 de setembro de 1.993, 1.127 (1.997) (S/RES/1.127 (1.997)), de 28 de agosto de 1.997, 1.173 (1.998) (S/RES/1.173 (1.998)), de 12 de junho de 1.998, 1.237 (1.999) (S/RES/1.237 (1.999)), de 07 de maio de 1.999, 1.295 (2.000) (S/RES/1.295 (2.000)), de 18 de abril de 2.000, todas direcionadas a Angola. Na Resolução 1.295, o Conselho de Segurança determinou que a situação em Angola constituía uma ameaça à paz e à segurança internacionais e, dentre outras disposições, manifestou sua preocupação com o fato de o comércio ilegal de diamantes ser a principal fonte de financiamento da UNITA União Nacional para a Independência Total de Angola), encorajando os Estados que possuam mercado de diamantes a impor punições significativas àqueles que se encontrarem de posse de diamantes brutos, importados em violação às sanções impostas pela resolução 1.173 (1.998). Em relatório final, apresentado ao Conselho de Segurança, em 10 de março de 2.000, o chefe do Comitê estabelecido pela Resolução 864 (1.993), para analisar a situação em Angola, estabeleceu as conexões entre a exploração e o comércio ilegal de petróleo e diamantes com as atividades da UNITA (Cf. UN Doc. S/2.000/203, de 10 de março de 2.000, conhecido como Relatório Fowler). Do mesmo modo, por exemplo, as Resoluções 1.306 (2.000) (S/RES/1.306 (2.000)), de 05 de julho de 2.000, sobre a relação entre a exploração e comércio ilegais de diamantes e o sustento do grupo rebelde, FRU – Frente Revolucionária Unida (RUF), na guerra civil de Serra Leoa; a Resolução 1.341 (2.001) (S/RES/1.341 (2.001)), de 22 de fevereiro de 2.001, relativa à exploração e comércio ilegais de recursos naturais, e sua relação com o conflito civil, na República Democrática do Congo; a Resolução 1.343 (2.001) (S/RES/1.343 (2.001)), de 07 de março de 2.001, onde o Conselho de Segurança adotou sanções contra a Libéria, reconhecendo o apoio e o financiamento dado pelo governo deste país, inclusive através de recursos obtidos com a exploração e venda ilegais de recursos naturais, às forças rebeldes de Serra Leoa; A Resolução 1.643 (2.005) (S/RES/1.643 (2.005)), de 15 de dezembro de 2.005, sobre a situação na Costa do Marfim, onde o Conselho reconheceu a ligação entre a exploração e comércio ilegais de diamantes, o tráfico de armas e a violência na região.

sanções e grupos ou painéis de especialistas para supervisionar e implementar estas medidas⁵⁹³.

A Assembléia Geral, em 04 de dezembro de 2.006, adotou a Resolução 61/28, intitulada “o papel dos diamantes como combustível de conflitos: quebrando a ligação entre a transação ilícita de diamantes brutos e conflitos armados, como uma contribuição para a prevenção e solução de conflitos”⁵⁹⁴, onde reconheceu que o comércio ilegal de diamantes de regiões de conflito continuava a ser uma séria questão de preocupação internacional, a qual poderia ser diretamente relacionada com a manutenção de conflitos armados, atividades de movimentos rebeldes, focados na deposição ou enfraquecimento de governos legítimos, e do tráfico ilícito e a proliferação de armamentos, especialmente armas leves e pequenas.

Além disso, a resolução reconheceu que o processo Kimberley, de certificação internacional de diamantes, pode ajudar a assegurar a efetiva implementação das resoluções do Conselho de Segurança contendo sanções para o comércio ilegal de diamantes e agir como um mecanismo para a prevenção de futuros conflitos⁵⁹⁵.

⁵⁹³ Cf. UN Doc. S/PRST/2.007/22, de 25 de junho de 2.007, sobre “Manutenção da Paz e da Segurança Internacionais: Recursos Naturais e Conflito”.

⁵⁹⁴ A Assembléia Geral incluiu o tema “O Papel dos Diamantes no Abastecimento de Conflitos” em 2.000, após solicitação da Grã-Bretanha (UN Doc. A/55/231, de 15 de agosto de 2.000) e através da Resolução A/RES/55/56, de 01 de dezembro de 2.000, onde expressou sua preocupação em relação ao problema dos diamantes de regiões de conflito, que alimentam conflitos em diversos países, e com o impacto devastador destes conflitos na paz e segurança das pessoas nos países afetados, reconheceu que a maior parte dos diamantes brutos produzidos no mundo é originada de fontes ilegais, e ainda que a questão dos “diamantes de conflito” constitui uma séria preocupação internacional. Os “diamantes de conflito” viriam a tornar-se mundialmente conhecidos como *diamantes de sangue*, mesmo antes do filme hollywoodiano homônimo. A partir de então, a Assembléia Geral pronunciou-se sobre o tema nas Resoluções 56/263 (A/RES/56/263), de 13 de março de 2.002, 57/302 (A/RES/57/302), de 15 de março de 2.003, 58/290 (A/RES/58/290), de 14 de abril de 2.004, 59/144 (A/RES/59/144), de 15 de dezembro de 2.004, 60/182 (A/RES/60/182), de 20 de dezembro de 2.005, 62/11 (A/RES/62/11), de 26 de novembro de 2.007, 63/134 (A/RES/63/134), de 11 de dezembro de 2.008, 64/109 (A/RES/64/109), de 11 de dezembro de 2.009 e 65/137 (A/RES/65/137), de 16 de dezembro de 2.010. Sobre este tema, vide CAMPBELL, Greg. **Blood Diamonds – Tracing the Deadly Path of the World’s Most Precious Stones**. Cambridge, Basic Books, 2.004.

⁵⁹⁵ Vide também, sobre o tema, a Resolução 60/223 (2.006), na qual o Conselho de Segurança: “Sublinha a necessidade de se abordar as implicações negativas da exploração ilegal de recursos naturais em todos os seus aspectos relacionados à paz, à segurança e ao desenvolvimento na África, levando em conta, neste contexto, as recomendações relevantes contidas no relatório de progressos do Secretário-Geral [...] Destaca a importância crítica da abordagem regional na prevenção de conflitos, particularmente no que diz respeito a questões transfronteiriças tais como desarmamento, programas de desmobilização e reintegração, prevenção de exploração e tráfico ilegais de recursos naturais e commodities de alto valor, e enfatiza o papel potencial da União Africana e de organizações sub-regionais na abordagem da questão do tráfico ilícito de pequenas armas e armas leves, em todos os aspectos.” (Cf. Resolução A/RES/60/223 (2.006), de 23 de dezembro de 2.005, intitulada “Implementation of the Recommendations contained in the Report of the Secretary General on the Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa”), na Resolução 60/180 (2.006), a Assembléia Geral: “Reconhecendo a

Em muitos países, recursos naturais lucrativos – petróleo, diamantes e outros recursos estratégicos – têm sido utilizados como recursos para conflitos.

Pela Resolução 1.625 (2.005), o Conselho de Segurança adotou uma declaração sobre o a efetividade de seu papel na prevenção de conflitos, especialmente no continente africano, na qual reafirmou a sua determinação de agir contra a exploração e o tráfico ilegais de recursos naturais e produtos de alto valor de mercado, (originados dos recursos

necessidade de um mecanismo institucional específico para abordar as necessidades especiais de países que emergem de conflitos, através da recuperação, reintegração e reconstrução e para assistí-los no lançamento das bases para o desenvolvimento sustentável [...] Decide, agindo concorrentemente com o Conselho de Segurança, de acordo com os artigos 7, 22 e 29, da Carta da ONU, com vistas a operacionalizar a decisão da Cúpula Mundial de 2.005, de estabelecer a Comissão de Construção de Paz [*peacebuilding commission*] como órgão consultivo intergovernamental [...]”.(Cf. A/RES/60/180, de 20 de dezembro de 2.005, sobre a Comissão de Peacebuilding), a Resolução 59/213, de 20 de dezembro de 2.004, que “Conclama o sistema das Nações Unidas a intensificar esforços, em colaboração com a União Africana, no combate à exploração ilegal de recursos naturais, particularmente em áreas de conflito, de acordo com as resoluções e decisões relevantes da ONU e da União Africana.” (Cf. Resolução A/RES/59/213, de 20 de dezembro de 2.004, sobre a Cooperação entre a ONU e a União Africana), e a Resolução 57/337, de 03 de julho de 2.003, sobre a prevenção de conflitos armados, onde a Assembléia Geral: “Reconhece a necessidade de priorizar e coordenar a prevenção de conflitos armados dentro do sistema das Nações Unidas, e convoca todos os órgãos relevantes, organizações e instituições a condierar, de acordo com seus respectivos mandatos, de que modo podem incluir a perspectiva da prevenção de conflitos em suas atividades, quando apropriado [...] Conclama ao fortalecimento da competência da ONU de modo a arcar d emodo mais efetivo com suas responsabilidades na prevenção de conflitos armados, inclusive as atividades de desenvolvimento e *peacebuilding* relevantes [...]” (Cf. Resolução A/RES/57/337, de 03 de julho de 2.003). Além disso, vide as seguintes resoluções do Conselho Diretor do PNUMA: Resolução 23/1/I (2.005) – Plano Estratégico de Bali para Suporte Tecnológico e Desenvolvimento de Capacidades, , que, dentre outras disposições, “Solicita ao Diretor Executivo a dar alta prioridade à implementação imediata e efetiva do Plano Estratégico de Bali para a Apoio Tecnológico e Construção de Capacidades, inclusive através: [...] (xiv) da preparação e reposta para emergências ambientais [...] (xvii) Abordagem pós-conflito [...] O trabalho deve ser coordenado, relacionado com os esforços que já em curso e integrado com outras iniciativas de desenvolvimento sustentável que se utilizam de mecanismos de coordenação existentes [...]”, a Resolução 23/11 (2.005), sobre Igualdade de Gênero no Campo do Meio Ambiente, que, dentre outras disposições, “Solicita ainda ao Diretor Executivo a abordar as boas práticas de aspectos de gênero das questões ambientais em situações de conflito e a aplicar suas conclusões no trabalho de pós-conflito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente”, e a Resolução 22/1/IV (2.005), sobre Avaliações Ambientais Pós-Conflito, que “Congratula o papel que o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente tem desempenhado na promoção da pacificação de pontos de tensão ambientais, no apoio pós-conflito, na ampliação do apoio a atividades ambientais governamentais em situações de pós-conflito, na aplicação da conscientização dos riscos ambientais para conflitos, e na integração das atividades ambientais pós-conflito como parte da assistência humanitária da ONU e como parte dos esforços de reconstrução de países e regiões [...] Requer ao Diretor Executivo um fortalecimento maior da habilidade do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente na abordagem de questões ambientais e situações de pós-conflito [...]”.

naturais), em áreas onde estas atividades possam gerar, agravar ou dar continuidade a conflitos armados⁵⁹⁶.

A Resolução 1.674 (2.006), do Conselho de Segurança, de 28 de abril de 2.006, sobre a proteção de civis em conflitos armados, expressou a grave preocupação do órgão em relação aos efeitos da exploração e tráfico ilegais de recursos naturais⁵⁹⁷

Em 25 de junho de 2.007, o Conselho de Segurança emitiu uma Declaração Presidencial reconhecendo o papel desempenhado por recursos naturais como fonte de financiamento de conflitos e violência. Naquele documento, o Conselho de Segurança estabeleceu que o mandato de Operações de Paz da ONU deve incluir a assistência a governos de países ricos em recursos naturais para auxiliá-los no combate à sua exploração ilegal e utilização como fonte de financiamento de conflitos⁵⁹⁸. O Conselho de Segurança reconheceu ainda que “em situações de conflito e pós-conflito, a importância da cooperação em relação à responsabilidade comum, entre países fonte, trânsito e destino, de prevenir e combater o tráfico, o comércio ilegal e a exploração natural de recursos naturais”⁵⁹⁹, e destacou ainda a importância de procedimentos de monitoramento e certificação de produtos originados de recursos naturais, como o processo Kimberley, de certificação de diamantes, além de enfatizar que, em países emergindo de conflitos, a gestão e exploração legais, transparentes e sustentáveis de recursos naturais foi um fator crítico de manutenção da estabilidade e prevenção de ressurgência da violência.

Além disto, o Conselho reconheceu também, expressamente, que os recursos naturais são um fator crucial para a manutenção do crescimento econômico duradouro e do desenvolvimento sustentável.

Na Resolução 1.896, de 07 de dezembro de 2.009⁶⁰⁰, o Conselho de Segurança reconheceu a ligação entre a exploração ilegal de recursos naturais, o comércio ilícito de tais recursos e a proliferação do tráfico de armas, como um dos principais fatores a exacerbar e alimentar os conflitos armados na região dos grandes lagos africanos e que a situação na República Democrática do Congo – tema da resolução – continua a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais.

⁵⁹⁶ Cf. Resolução 1.625 (2.005) (S/RES/1.625 (2.005)), de 14 de setembro de 2.005. Vide também, Resolução 1.631 (2.005) (S/RES/1.631 (2.005)), de 17 de outubro de 2.005.

⁵⁹⁷ Além do tráfico ilegal de armas leves e pequenas, e as conseqüências do uso destas armas em civis expostos a conflitos armados.

⁵⁹⁸ Cf. UN Doc. SC/9.060, de 25 de junho de 2.007, e Declaração Presidencial S/PRST/2.007/22, da mesma data.

⁵⁹⁹ *Idem.*

⁶⁰⁰ Resolução S/RES/1.896 (2.009), de 07 de dezembro de 2.009.

Em estudo publicado em 2.009, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA lista estudos de casos sobre a exploração de recursos naturais, como fonte de financiamento de conflitos, sobre Angola, Serra Leoa, Libéria, Camboja, Costa do Marfim, Kosovo, Faixa de Gaza e Cisjordânia, Ruanda, Afeganistão, Peru, Equador e Haiti⁶⁰¹. Além disso, o relatório destaca que, desde 1.990, pelo menos dezoito conflitos violentos foram financiados pela da exploração de recursos naturais e que, de modo mais amplo, nos últimos sessenta anos, pelo menos 40% dos conflitos internos possuíram conexão com recursos naturais⁶⁰².

Guerras civis como as da Libéria, de Serra Leoa, de Angola ou da República Democrática do Congo foram financiadas pela exploração e comércio ilegais de recursos naturais de alto valor de mercado, como madeira, diamantes e minério, e outros conflitos, como os que ocorrem em Darfur, no Sudão, ou no Oriente Médio, como já mencionado anteriormente, envolvem o controle de recursos escassos, como terras férteis ou água. Além disso, o relatório do PNUMA, apesar de reconhecer que a relação entre conflito, meio ambiente e recursos naturais é complexa e multidimensional⁶⁰³, estabelece três padrões de conexão entre estes três fatores: 1) **contribuição para o surgimento de conflitos**, uma vez que tentativas de se controlar recursos naturais ou ressentimentos pela sua distribuição desigual, ou ainda a degradação ambiental, podem conduzir ao surgimento da violência⁶⁰⁴; 2) **financiamento e sustento do conflito**, uma vez instaurado o conflito, recursos de alto valor de mercado podem ser extraídos e explorados para financiar forças armadas ou podem ser estrategicamente considerados em relação a conquista de territórios; 3) **atrapalhar a celebração da paz**, a perspectiva da celebração de acordos de paz pode ser atrapalhada ou sabotada por indivíduos ou grupos que podem vir a perder privilégios e

⁶⁰¹ UNITED NATIONS PROGRAM ENVIRONMENTAL PROGRAMME. **From Conflict to Peacebuilding – The Role of Natural Resources and the Environment**. Nairobi, 2.009.

⁶⁰² Idem, p. 5.

⁶⁰³ Ao abordar esta relação, muitos especialistas cautelosamente adotam o entendimento de que os recursos naturais e, mais recentemente, as mudanças climáticas são “multiplicadores de ameaças” e potencializadores de tensões já existentes.

⁶⁰⁴ Sobre esta questão, veja-se, por exemplo, o que diz o relatório do Secretário-Geral da ONU, em 03 de setembro de 2.003: “a preocupação mais imediata para a maioria dos seres humanos é com as ‘soft threats’ à sua segurança, tais como as impostas pelos problemas ambientais, doenças infecciosas, migrações econômicas, crime, violência doméstica, gestão opressiva ou corrupta em todos os níveis [...] As implicações da escassez de um número de recursos naturais, a má gestão ou degradação de tais recursos e o acesso desigual a eles devem também ser reconhecidos como causas potenciais de conflito e devem ser abordados de modo mais sistemático como tal pela comunidade internacional”. (UN Doc. A/58/323, de 03 de setembro de 2.003: Secretary-General’s Report on the Implementation of the United Nations Millennium Declaration)

lucro decorrentes da exploração de determinado recursos natural, se a paz for celebrada e a ordem restabelecida⁶⁰⁵.

O relatório apresenta uma excelente compilação de dados sobre conflitos armados financiados por recursos naturais⁶⁰⁶:

PAÍS	DURAÇÃO DO CONFLITO	RECURSOS
AFEGANISTÃO	1.987 – 2.001	PEDRAS PRECIOSAS, MADEIRA E ÓPIO
ANGOLA	1.975 – 2.002	PETRÓLEO E DIAMANTES
MIANMAR	1.949 -	MADEIRA, ESTANHO, PEDRAS PRECIOSAS E ÓPIO
CAMBOJA	1.978 – 1.997	MADEIRA E PEDRAS PRECIOSAS
COLÔMBIA	1.984 -	PETRÓLEO, OURO, COCA, MADEIRA E ESMERALDAS
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO	1.996 – 1.998, 1.998 – 2.003, 2.003 – 2.008	COBRE, COLTAN, DIAMANTES, OURO, COBALTO, MADEIRA E ESTANHO
REPÚBLICA DO CONGO	1.997 -	PETRÓLEO
COSTA DO MARFIM	2.002 – 2.007	DIAMANTES, ALGODÃO E CACAU
INDONÉSIA – ACEH	1.975 – 2.006	MADEIRA E GÁS NATURAL
INDONÁSIA – PAPUA OCIDENTAL	1.969 -	COBRE, OURO E MADEIRA
LIBÉRIA	1.989 – 2.003	MADEIRA, DIAMANTES, FERRO, ÓLEO DE PALMEIRA, CACAU, CAFÉ, BORRACHA E OURO
NEPAL	1.996 – 2.007	YARSA GUMBA ⁶⁰⁷
PAPUA NOVA GUINÉ – BOUGAINVILLE	1.989 – 1.998	COBRE E OURO
PERU	1.980 – 1.995	COCA
SENEGAL – CASAMACE	1.982 -	MADEIRA E CASTANHAS
SERRA LEOA	1.991 – 2.000	DIAMANTES, CACAU E CAFÉ

⁶⁰⁵ Cf. UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁰⁶ Adaptado e atualizado de ROSS, M. (2.003): *The Natural Resource Curse: How Wealth can Make you Poor*, in I. Bannon and P. Collier (eds). *Natural Resources and Violent Conflict*, World Bank, Washington, *apud* UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME, *op. cit.*, p.11.

⁶⁰⁷ Planta medicinal conhecida por suas propriedades contra a disfunção erétil, conhecida também como Viagra® do Himalaia, de alto valor no mercado internacional.

SOMÁLIA	1.991 -	PESCADOS E CARVÃO MINERAL
SUDÃO	1.983 – 2.005	PETRÓLEO

O Conselho de Segurança aprovou em 01 de outubro de 2.004, a Resolução 1.565, sobre a situação na República Democrática do Congo, onde reconhece a ligação entre a exploração e comércio ilegais de recursos naturais, em certas regiões do país, e o financiamento de conflitos armados, condenando categoricamente tal prática e conclamando todos os Estados a adotarem as medidas cabíveis para acabar com estas atividades⁶⁰⁸.

Já na Resolução 1.509, de 19 de setembro de 2.003, sobre a situação na Libéria, o Conselho de Segurança. “agindo com base no Capítulo VII, da Carta da ONU”, decidiu estabelecer a Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL), a força de estabilização determinada pela Resolução 1.497 (2.003), por um período de 12 meses, e decidiu que a UNMIL teria incluída em seu mandato a missão de assistir o governo de transição na restauração da administração adequada dos recursos naturais (...)”⁶⁰⁹.

Pela Resolução 65/137, de 16.12.2.010⁶¹⁰, a Assembléia Geral, para controlar o tráfico ilícito de diamantes brutos, e reconhecendo que o tráfico ilegal de “diamantes de conflito” continuava a ser uma séria preocupação internacional – que poderia ser diretamente ligada ao financiamento de conflitos armados e atividades de grupos rebeldes –, destacou os benefícios alcançados pelo Esquema de Processo de Certificação Kimberley, em relação ao tema, bem como o apoio dos Estados envolvidos em reconhecer, implementar e utilizar este sistema de certificação para combater o tráfico dos chamados *diamantes de sangue*⁶¹¹.

⁶⁰⁸ Cf. Resolução 1.565 (S/RES/1.565 (2.004)), de 01 de outubro de 2.004. Vide também as Resoluções 1.493 (2.003) (S/RES/1.493 (2.003)), de 28 de julho de 2.003, 1.533 (2.004) (S/RES/1.533 (2.004)), de 12 de março de 2.004 e 1.552 (2.004) (S/RES/1.552 (2.004)), de 27 de julho de 2.004, todas relacionadas à República Democrática do Congo.

⁶⁰⁹ Cf. Resolução 1.509 (2.003) (S/RES/1.509 (2.003)), de 19 de setembro de 2.003, o grifo não consta do original.

⁶¹⁰ Vide também as Resoluções do Conselho de Segurança: 1.173 (1.998) (S/RES/1.173 (1.998)), de 12 de junho de 1.998, 1.306 (2.000) (S/RES/1.306 (2.000)), de 05 de julho de 2.000, 1.343 (2.001) (S/RES/1.343 (2.001)), de 07 de março de 2.001, 1.385 (2.001) (S/RES/1.385 (2.001)), de 19 de dezembro de 2.001, 1.408 (2.002) (S/RES/1.408 (2.002)), de 06 de maio de 2.002, e 1.295 (2.000) (S/RES/1.295 (2.000)), de 18 de abril de 2.000.

⁶¹¹ O Esquema de Processo de Certificação Kimberley é um processo de certificação de diamantes brutos, para assegurar que eles não sejam oriundos de regiões de conflito armado, nem estão relacionados por qualquer razão a este tipo de atividade. O Processo Kimberley foi introduzido pela Resolução 55/56 (A/RES/55/56), de 01 de dezembro de 2.000, onde a Assembléia Geral, além de fazer referência às

Através da Resolução 1.459 (2.003)⁶¹², o Conselho de Segurança apoiou a adoção do Esquema do processo de Certificação Kimberley e do regime a ele associado.

3.1.2.4. DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E MUDANÇAS CLIMÁTICAS COMO VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Através da Resolução 62/163, de 18.12.2.007, intitulada “Promoção da Paz como Requisito Vital para o Pleno Gozo de Direitos Humanos por Todos”, a Assembléia Geral reconheceu que a paz e o desenvolvimento se reforçam mutuamente, inclusive em relação à prevenção de conflitos armados, e afirmou que os direitos humanos incluem direitos econômicos, sociais e culturais, bem como os direitos à paz, a um meio ambiente saudável e ao desenvolvimento – sendo este último entendido como a realização dos anteriores –, o que voltaria a ser reiterado pela Resolução 65/222, de 21 de dezembro de 2.010⁶¹³.

A Resolução 65/222 reafirmou também o “sagrado direito dos povos do mundo” à paz, requisito vital para a promoção e proteção de todos os direitos humanos, bem como destacou que a profunda linha divisória que separa a sociedade humana em ricos e pobres, e marca a distância cada vez maior entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, representa a maior ameaça para a prosperidade global, assim como para a paz, a segurança e a estabilidade internacionais.

Já na Resolução 63/32, de 26 de novembro de 2.008, intitulada “Proteção do Clima Global para as Presentes e Futuras Gerações”, a Assembléia Geral reconheceu que as mudanças climáticas impõem sérios riscos e desafios a todos os países, particularmente os países em desenvolvimento – especialmente os menos desenvolvidos, os sem acesso ao mar, os pequenos países insulares e os países africanos, inclusive aqueles que são particularmente vulneráveis aos seus efeitos –, e reafirmou que os esforços para combater

Resoluções 1.173 (1.998), de 12 de junho de 1.998, 1.295 (2.000), de 18 de abril de 2.000, 1.306 (2.000), de 05 de julho de 2.000 e 1.304 (2.000), de 16 de junho de 2.000, conclamou os Estados a cumprirem integralmente as medidas estabelecidas pelo Conselho de Segurança, com o intuito de atingir a ligação entre o comércio de “diamantes de conflito” e o suprimento de forças rebeldes com armas, combustível e outros materiais proibidos, além de apoiar as ações e preparativos dos Estados membros com o intuito de desenvolver regras de certificação internacional sobre o tema.

⁶¹² Resolução (S/RES/1.459 (2.003)), de 28 de janeiro de 2.003.

⁶¹³ Cf. Resolução A/RES/62/163, de 18 de dezembro de 2.007, e Resolução A/RES/65/222, de 21 de dezembro de 2.010. Vide também as Resoluções A/RES/60/163, de 16 de dezembro de 2.005, A/RES/62/163, de 18 de dezembro de 2.007, bem como as Resoluções da Comissão de Direitos Humanos da ONU: 2.005/56, de 20 de abril de 2.005, intitulada “Promoção da Paz como Requisito Vital para o Pleno Gozo d Direitos Humanos por Todos” e 39/11, de 12 de novembro de 1.984, intitulada “Declaração sobre o Direito dos Povos à Paz”.

as mudanças climáticas, de modo a se alcançar o crescimento econômico e desenvolvimento sustentáveis dos países em desenvolvimento e a erradicação da pobreza, devem ser levados a cabo através da promoção da integração dos três componentes do desenvolvimento sustentável (desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental), de modo equilibrado, integrado e coordenado, por serem alicerces interdependentes e mutuamente reforçantes⁶¹⁴.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de ser um direito fundamental em si⁶¹⁵ – como se verá adiante – também é condicionante essencial de outros direitos fundamentais do ser humano, como o direito à vida e à saúde.

De fato, a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada na Conferência de Estocolmo, em 1.972, já proclamava que o meio ambiente é “essencial para o bem-estar e para o gozo de direitos humanos fundamentais, até mesmo o direito à própria vida”, e estabeleceu, como convicção comum da comunidade internacional, no seu primeiro princípio 1, que “o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna” e gozar de bem-estar.

A Assembléia Geral da ONU, através da Resolução 45/94⁶¹⁶, de 14 de dezembro de 1.990, intitulada “Necessidade de se Assegurar um Meio Ambiente Saudável para o Bem-Estar dos Indivíduos”, ciente do fato de que a crescente degradação ambiental pode colocar em risco a base elementar da vida – e recordando que, segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto de direitos Econômicos, Sociais e Culturais, todos têm direito a um adequado padrão de vida, para a sua saúde e bem-estar, bem como, segundo a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, todos têm direito à liberdade, igualdade e adequadas condições de vida, em um meio ambiente com

⁶¹⁴ Cf. Resolução A/RES/63/32, de 26 de novembro de 2.008. Vide também as Resoluções 43/53, de 16 de dezembro de 1.988, 54/222, de 22 de dezembro de 1.999, 61/201, de 20 de dezembro de 2.006, e 62/86, de 10 de dezembro de 2.007, bem como as demais resoluções e decisões da Assembléia Geral, sobre a proteção do clima global para as presentes e futuras gerações da humanidade.

⁶¹⁵ Malgosia Fitzmaurice, em seu curso perante a Academia de Direito Internacional da Haia, em 2001, aponta para o fato de que, apesar da existência de certa controvérsia a respeito da existência ou não de um direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (ou *limpo*, como ela o refere), a sua existência pode ser comprovada de diversas maneiras, tanto em nível de direito substantivo, quanto procedimental e constitucional. (Cf. FITZMAURICE, Malgosia A. *International Protection of the Environment*. **RCADI**, Volume 293, 2.001, p. 305).

⁶¹⁶ Resolução A/RES/45/94, de 14 de dezembro de 1.990. Veja-se também a Resolução 45/80 (A/RES/45/80), de 12 de dezembro de 1.990, onde, dentre outras disposições, a Assembléia Geral reconheceu que o respeito pelos direitos humanos constitui uma das bases para a paz e a segurança internacionais e que a proteção do meio ambiente surgia – já à época – como uma grande preocupação mundial, que dramaticamente enfatiza a interdependência global e demanda medidas de cooperação urgentes

qualidade, que permita a vida com dignidade e bem-estar, e que todos possuem a responsabilidade de proteger este meio ambiente para as presentes e futuras gerações –, reconheceu que todos têm o direito de viver em um meio ambiente adequado à sua saúde e bem-estar.

Além disto, as disposições desta resolução reafirmavam, até aquele momento, o entendimento – cristalizado através dos anos e da prática da ONU e das demais organizações de seu sistema, sobretudo a partir da Conferência de Estocolmo – de que a vida humana e seu nível essencial de qualidade são intrinsecamente dependentes da existência, funcionamento e qualidade dos serviços e componentes ambientais e do clima⁶¹⁷.

A Carta Mundial da Natureza, adotada pela Assembléia Geral em 28 de outubro de 1.982, pela resolução 37/7, estabeleceu que, nos processos decisórios políticos, deve-se reconhecer que as necessidades humanas somente poderão ser satisfeitas pela garantia do pleno funcionamento dos sistemas naturais⁶¹⁸.

A ação humana em relação à degradação ambiental e aos efeitos nocivos das mudanças climáticas constituem-se, portanto, em violações diretas a direitos fundamentais básicos do ser humano. Esta constatação é um dos pilares fundamentais de toda a lógica por detrás dos esforços globais de proteção ambiental: a garantia de um direito fundamental básico, condicionante essencial para a realização dos direitos humanos mais elementares.

Como já reconhecido, não apenas na prática convencional e institucional da ONU⁶¹⁹ e do sistema de organizações por ela liderado – como também pela doutrina e pela legislação interna da maioria dos principais Estados do planeta –, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental em si, condicionante da realização plena do direito à vida, do direito à saúde, do direito à água⁶²⁰, do direito à alimentação⁶²¹, dentre outros.

⁶¹⁷ O que se consolidaria definitivamente, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro, em 1.992.

⁶¹⁸ Cf. Resolução A/RES/37/7, Anexo, parágrafo 6, de 28 de outubro de 1.982.

⁶¹⁹ Vide, por exemplo, Resolução 42/186 (A/RES/42/186), de 11 de dezembro de 1.987, intitulada “Environment Perspective to the Year 2000 and Beyond”, onde a Assembléia Geral estabeleceu, dentre outras disposições, que: “(...) (k) a salvaguarda de espécies é uma obrigação moral da humanidade e deve melhorar e sustentar o bem-estar humano; (...)”

⁶²⁰ A Assembléia Geral, de modo histórico, reconheceu o direito à água e ao saneamento, como direito fundamental essencial à vida e ao gozo dos demais direitos humanos, através da Resolução 64/292 (A/RES/64/292), de 28 de julho de 2.010. A Resolução 63/124 (A/RES/63/124), de 11 de dezembro de 2.008, adotou a proposta da Comissão de Direito Internacional, com os artigos sobre o Direito dos Aquíferos

Na Resolução 64/157, de 18 de dezembro de 2.009, a Assembléia Geral reconheceu que as crises econômica, financeira, energética e de alimentos atuais, resultantes da combinação de muitos fatores – inclusive fatores macroeconômico e outros como a degradação ambiental, desertificação e as mudanças climáticas globais, desastres naturais e falta de recursos financeiros e tecnológicos necessários para enfrentá-los em países em desenvolvimento –, “representa um cenário global que ameaça o adequado gozo de todos os direitos humanos e amplia a distância entre países desenvolvidos e em desenvolvimento” e afirmou que todos têm o direito a uma ordem internacional democrática e equânime, que garanta a realização de todos os direitos humanos, dentre eles o direito de todas as pessoas e todos os povos ao desenvolvimento, o direito de todos os povos à paz, o direito de todas as pessoas e todos os povos a um meio ambiente saudável e à cooperação internacional que responda efetivamente às necessidades de auxílio dos esforços nacionais contra as mudanças climáticas.

Deste modo, as ameaças ambientais à segurança não se materializam apenas através da violência direta, manifestada na forma de um conflito armado, como em disputas por recursos naturais, exploração de recursos naturais para o financiamento da violência ou de atividades armadas, ou pela degradação causada diretamente por uma violência ou conflito armado já estabelecido. Por causarem a violação de direitos humanos fundamentais e colocarem em risco o bem-estar e as condições de vida do indivíduo, ou de grupos de indivíduos de modo difuso, a degradação ambiental e as conseqüências nocivas das mudanças climáticas representam também, em si mesmas, uma forma de violência e de violação, uma ameaça de dimensão semelhante – ou talvez até, de potencialidade nociva

Transfronteiriços, A Resolução 54/175, de 17 de dezembro de 1.999, intitulada “o Direito ao Desenvolvimento”, reafirmou que “na plena realização do direito ao desenvolvimento, dentre outros: (a) o direito à comida e à água limpa são direitos fundamentais e a sua promoção constitui um imperativo moral tanto dos governos nacionais quanto da comunidade internacional; (...)” (Vide também as Resoluções 41/128 (A/RES/41/128), de 04 de dezembro de 1.986, e seguintes, a Resolução 64/172 (A/RES/64/172), de 18 de dezembro de 2.009 e a Resolução 65/219 (A/RES/65/219), de 21 de dezembro de 2.010, todas sobre o mesmo tema) .

⁶²¹ Na Resolução 63/187 (A/RES/63/187), de 18 de dezembro de 2.008, intitulada “O Direito à Comida”, a Assembléia Geral reconheceu o caráter complexo da crise alimentar cada vez pior que o planeta enfrenta, onde o direito à alimentação é ameaçado de violação em escala massiva, por uma combinação de vários fatores importantes, dentre os quais fatores macroeconômicos exacerbados pela degradação ambiental, desertificação e mudanças climáticas, bem como pelo grande número, em escala e gravidade, de desastres naturais, pragas e doenças. Vide também as Resoluções 64/159 (A/RES/64/159), de 18 de dezembro de 2.009, e a Resolução 65/220 (A/RES/65/220), de 21 de dezembro de 2.010, ambas sobre o mesmo tema.

maior e mais abrangente – à de um conflito armado, sobretudo em termos de perda, efetiva ou potencial, de vidas humanas e de deslocamentos forçados⁶²².

3.2. O MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL E COMO INTERESSE COMUM DA HUMANIDADE

Como mencionado no item anterior, o meio ambiente é um direito fundamental em si mesmo e condicionante do gozo e fruição de uma série de outros direitos fundamentais a ele relacionados, principalmente o direito à vida e à saúde.

O reconhecimento da necessidade de sua proteção, da sua conexão estreita com a dignidade da pessoa humana e da importância da manutenção de sua qualidade e diversidade para a dignidade da pessoa humana e seu pleno desenvolvimento, também foi resultado de um processo de evolução da consciência da sociedade – a exemplo do que acontecera com a proteção internacional dos direitos humanos.

De acordo com Antonio Augusto Cançado Trindade:

⁶²² As migrações em função de escassez de recursos por razões climáticas não são novidade na história humana (vide, por exemplo, as migrações européias geradas pela fome, no século XIX, ou, no Brasil, a questão dos migrantes nordestinos que fugiram das regiões castigadas pela seca). Contudo, a questão tem adquirido maior relevância recentemente em função das mudanças globais – concretizadas ou previstas – decorrentes das mudanças bruscas e rápidas nos padrões climáticos, em função de questões antrópicas, cujos efeitos tendem a catalizar e acelerar a degradação tanto do clima quanto das condições de habitabilidade de vastas regiões do planeta, forçando o deslocamento das populações ali localizadas. Estes deslocamentos, estima-se, gerarão os chamados *refugiados ambientais* ou *refugiados climáticos*. A Organização Internacional para a Migração, componente do sistema ONU, informa que: “não há estimativas confiáveis a respeito de migração induzida por questões climáticas. Mas, é evidente que mudanças ambientais graduais ou repentinas já estão resultando num movimento substancial de populações. O número de tempestades, secas e enchentes tem triplicado nos últimos trinta anos, com efeitos devastadores em comunidades vulneráveis, em particular no mundo em desenvolvimento. Em 2.008, vinte milhões de pessoas foram deslocadas em função de eventos climáticos extremos, contra 4,6 milhões de deslocados internos por conflitos armados ou violência no mesmo período. (...) Nos últimos trinta anos o dobro de pessoas tem sido afetado por secas do que por tempestades (1,6 bilhão de pessoas contra, aproximadamente, 718 milhões). Previsões futuras variam entre 25 milhões e um bilhão de migrantes ambientais em 2.050, movendo-se tanto interna quanto internacionalmente, sendo a cifra de 200 milhões o número mais frequentemente citado” (disponível em <http://www.iom.int/jahia/Jahia/complex-nexus#estimates>, acessado em 30 de outubro de 2.011).

“As evoluções paralelas da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental revelam algumas afinidades que não deveriam passar despercebidas. Ambas testemunham, e precipitam, a erosão gradual do assim chamado domínio reservado dos Estados. O tratamento pelo Estado de seus próprios nacionais torna-se uma questão de interesse internacional. A conservação do meio ambiente e o controle da poluição tornam-se igualmente uma questão de interesse internacional. Ocorre um processo de internacionalização tanto da proteção dos direitos humanos quanto da proteção ambiental, a primeira a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1.948, a segunda – anos após – a partir da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1.972”⁶²³.

Na evolução da consciência em relação à proteção internacional do meio ambiente como direito fundamental da humanidade destacam-se: a Declaração de Estocolmo de 1.972, e seus princípios orientadores sobre a proteção do meio ambiente humano⁶²⁴; a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados⁶²⁵, de 1.974, que já àquela época ressaltava a responsabilidade de todos os Estados em relação à proteção e preservação do meio ambiente; a Resolução 1.803 (XVII), de 14 de dezembro de 1.962, que reconheceu a soberania permanente dos Estados sobre seus recursos naturais, ponto marcante na mudança de mentalidade dos membros da sociedade internacional acerca da visão dispensada não só ao meio ambiente, mas, também, aos então novos membros da sociedade internacional, os países egressos do colonialismo⁶²⁶; e a Resolução 32/130, de 1.977, adotada pela Assembléia Geral da ONU, que afirmou a visão *global* a ser empreendida para o exame das questões de direitos humanos, o que trouxe maior atenção aos “direitos atinentes às coletividades humanas e às medidas de sua implantação”⁶²⁷.

⁶²³ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**, *op. cit.*, p. 42.

⁶²⁴ De acordo com Alberto do Amaral Júnior, “Reflexo imediato da consciência sobre a proteção ambiental, que se fortalece desde o fim dos anos 60, o princípio 1, da Declaração de Estocolmo de 1.972, dispôs que: ‘o homem tem o direito fundamental á liberdade, igualdade e condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade que permita uma vida de dignidade e bem-estar’.”, ou seja, este princípio enfatiza que a fruição dos direitos humanos e, naturalmente, do próprio direito à vida depende da preservação do meio ambiente AMARAL JÚNIOR. Alberto do. **Comércio Internacional e Proteção do Meio Ambiente**. São Paulo, editora Atlas, 2.011, p. 88)

⁶²⁵ Resolução 3.281 (XXIX), da Assembléia Geral, adotada em 12 de dezembro de 1.974.

⁶²⁶ Para uma análise detalhada da resolução e do tema da soberania sobre recursos naturais, veja-se, por todos, SHRIJVER, Nico. **Sovereignty Over Natural Resources – Balancing Rights and Duties**, de Nico Schrijver, Cambridge University Press, 1.997.

⁶²⁷ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**, *op. cit.*, p. 42

Alexandre Kiss e Dinah Sheldon consideram que a Declaração de Estocolmo alcançou *status* universal, equiparando-se à sua correspondente sobre direitos humanos⁶²⁸.

A questão ambiental é peça fundamental reconhecidamente agregada pela sociedade internacional ao *ethos* humanista. É dizer, não mais se cogita do confinamento da proteção dos direitos do homem apenas em relação às ações diretas que o Estado e a sociedade podem praticar contra si, mas, de sua extensão também aos atos de ação ou omissão destes em relação à conservação do entorno, do cenário, do meio onde este ser humano vive e desenvolve suas atividades. Ou seja, de nada adiantaria preservar-se a integridade física, respeitarem-se os direitos econômicos, culturais e sociais do indivíduo, se não for garantida a salubridade do planeta em que vive.

Pela Resolução 37/7⁶²⁹, a Assembléia Geral da ONU, em função do décimo aniversário da Conferência de Estocolmo, proclamou a *Carta Mundial da Natureza*, marco inicial de um novo paradigma nos padrões propostos e empreendidos para a proteção ambiental. “Enquanto os primeiros instrumentos [de proteção ambiental] eram antropocêntricos e focados na visão da proteção da natureza para o benefício da humanidade [benefício= consumo], a Carta enfatiza a proteção da natureza como um fim em si mesma”⁶³⁰.

Esta mudança foi devida, em parte, à décima segunda reunião da União Internacional para a Conservação da Natureza, ocorrida no Zaire (atual República Democrática do Congo) em 1.975, e à adesão maciça dos países em desenvolvimento às políticas de proteção ambiental, diferentemente da postura adotada pela maioria deles em Estocolmo⁶³¹.

A Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, de 27 de junho de 1.981⁶³², em que pese seu âmbito regional, estabelece, em seu artigo 24, que “todos os povos têm direito ao meio ambiente satisfatório, favorável ao seu desenvolvimento”. Já no âmbito regional americano, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (Protocolo de San

⁶²⁸ KISS, Alexandre. SHELDON, Dinah. *Traité de Droit Européen de l'Environnement*. Paris, Frison-Roche, 1.995, p. 33.

⁶²⁹ Adotada por 111 votos a favor, 18 abstenções e 1 voto contra (Estados Unidos da América)

⁶³⁰ SANDS, Philippe, *op. cit.*, p. 45.

⁶³¹ *Idem*.

⁶³² Adotada pela Organização da União Africana, entrou em vigor em 21 de outubro de 1.986.

Salvador), expressamente determina que “toda a pessoa tem o direito de viver em um meio ambiente sadio e contar com os serviços públicos básicos”⁶³³.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1.986, afirma, em seu artigo 1, que “o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, para o qual todos os povos possuem titularidade”⁶³⁴, assim como o princípio 3, da Declaração do Rio, de 1.992, concita os Estados à satisfazerem tal direito, “de forma a atender equitativamente às necessidades, em termos de desenvolvimento e de ambiente, das gerações atuais e futuras”.

Alberto do Amaral Júnior ensina que “os princípios elaborados pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1.987, começam com a seguinte declaração: ‘All human beings have the fundamental right to na environment adequate for their health and weel-being’ (Princípio 1)”⁶³⁵ e também que “a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no relatório elaborado sobre a situação dos direitos humanos no

⁶³³ Adotado pela Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos – OEA, em San Salvador, El Salvador, em 17 de novembro de 1988. Promulgado no Brasil pelo Decreto 3321, de 30 de dezembro de 1.999.

⁶³⁴ Cf. Resolução A/RES/41/128, da Assembléia Geral, de 04 de dezembro de 1.986. O Juíz Weeramantry, em sua opinião em separado à decisão do caso *Gabčíkovo-Nagymaros (Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungria vs. Eslováquia))*, ICJ Report 1.996, p. 88), após recordar estes dois pontos, afirmou que “muitos anos antes da Declaração de 1986, este direito recebeu forte apoio no campo dos direitos humanos. Já em 1.972, a Terceira Sessão do Institut International de Droits de L’Homme, o Juíz Kéba Mbaye, Presidente da Suprema Corte do Senegal, e mais tarde Juíz Vice-Presidente desta Corte, sustentava fortemente a existência deste direito. Ele juntou argumentos detalhados ao seu argumento de conteúdo econômico, político e moral. (Veja-se K. Mbaye, ‘Le droit au développement comme un droit de l’homme’, *Revue des Droits de L’Homme*, 1.972, Vol. 5, p. 503.) Nem era o princípio desprovido de vozes influentes de apoio vindas do mundo desenvolvido. De fato, a genealogia da idéia pode ser rastreada até bem antes dos estágios conceituais da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1.948. A Sra. Eleanor Roosevelt, que de 1.946 a 1.952 serviu como Representante-Chefe dos Estados Unidos para o Comitê III, de questões Culturais, Humanitárias e Sociais, e foi a Diretora da Comuissão de Direitos Humanos da ONU, de 1.946 a 1.951, observou em 1.947 que ‘nós teremos de ter em mente que estamos escrevendo uma carta de direitos para o mundo e que um de seus mais importantes direitos é a oportunidade para o desenvolvimento’. (M. Glen Johnson, ‘The Contribution of Eleanor and Franklin Roosevelt to the Development of the International Protection for Human Rights’, *Human Rights Quartelyl*, 1.987, Vol. 9, p. 19, citando a coluna da Sra. Roosevelt, “My Day”, de 06 de Fevereiro de 1.947). A Resolução da Assembléia Geral 642 (VII), de 1.952, da mesma forma, expressamente se refere ao ‘desenvolvimento econômico e social integrado’. O Preâmbulo da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1.986) estabelece que o desenvolvimento é um processo econômico, social e cultura abrangente, que objetiva a melhoria constante e o bem-estar da população inteira e de todos os indivíduos na base de suas atividades, numa participação livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos seus benefícios. (Cf. *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungria vs. Eslováquia)*, Opinião Separada do Juíz Weeramantry, ICJ Report 1.997, p. 91, notas 2 e 3).

⁶³⁵ **Comércio Internacional e Proteção do Meio Ambiente.** *op. cit.*, p. 88.

Equador, destaca que a poluição causada na exploração de petróleo ameaça o direito à vida, à segurança e [à] integridade dos indivíduos. Acentua que: ‘conditions of severe environmental pollution, which may cause serious physical illness, impairment and suffering on the part of the local populace, are inconsistent with the right to be respected as a human being’⁶³⁶.

Em 1.993, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos adota a Declaração e Plano de Ação de Viena⁶³⁷, onde reconheceu que “o direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a satisfazer equitativamente as necessidades ambientais e de desenvolvimento de gerações presentes e futuras” e que “a prática de descarregar ilicitamente substâncias e resíduos tóxicos e perigosos, constitui uma grave ameaça em potencial aos direitos de todos à saúde”, o que, de acordo com Nico Shrijver, lançou mais atenção à discussão acerca da enunciação expressa de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁶³⁸.

O Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1.966, estabelece, em seu artigo 11, que os Estados-partes reconhecem o direito de toda a pessoa a um nível adequado para si própria e para a sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, e o artigo 12 prevê o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental, bem como, para assegurar este direito, que os Estados deverão, dentre outras disposições, adotar as medidas que se façam necessárias para a “melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente”⁶³⁹.

Na Resolução 45/94, de 14 de dezembro de 1.990, a Assembléia Geral, reconhecendo a necessidade de promover o respeito e a observância dos direitos humanos para todos, considerando que um meio ambiente melhor e mais saudável contribui para o pleno gozo dos direitos humanos por todos, e ciente do fato de que a crescente degradação ambiental pode colocar em risco a base elementar da vida, reconheceu que todos os indivíduos têm o direito de viver em um meio ambiente adequado à sua saúde e bem-

⁶³⁶ Cf. INTERAMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Report on the Situation of Human Rights in Ecuador*, OEA/ser.L/V/II.96, doc. 10 rev.1, *apud* AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Comércio Internacional e Proteção do Meio Ambiente**, *op. cit.*, p. 89. A Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso Lopez-Ostra contra Espanha, reconheceu que: “naturalmente, poluição ambiental severa pode afetar o bem-estar do indivíduo e impedir que disfrute de sua casa, de modo tal a afetar negativamente a sua vida privada e a de sua família” (European Court of Human Rights, Case of Lopez-Ostra vs Spain, Judgment, Strasbourg, 09 de dezembro de 1.994).

⁶³⁷ UN Doc. A/CONF.157/23, de 12 de julho de 1.993.

⁶³⁸ SCHRIJVER, Nico. *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*. **RCADI**, Volume 329, 2.007, p. 83. A Constituição Federal brasileira estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, no seu art. 225, desde 1.988.

⁶³⁹ Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, artigo 12, 2 (b), adotado pela Assembléia Geral da ONU, em 19 de dezembro de 1.966, e promulgado no Brasil pelo Decreto 591, de 06 de julho de 1.992.

estar⁶⁴⁰. A Resolução 54/175, de 17 de dezembro de 1.999, sobre o direito ao desenvolvimento, reafirmou a importância do direito ao desenvolvimento para toda a pessoa humana e todos os povos em todos os países, como parte integrante de seus direitos fundamentais e que, dentro da plena realização do direito ao desenvolvimento, estão o reconhecimento dos direitos à água e à comida como direitos humanos fundamentais – constituindo sua promoção num imperativo moral dos governos e da comunidade internacional –, bem como o direito à saúde, essencial ao desenvolvimento sustentável⁶⁴¹.

Em 06 de julho de 1994, foi apresentado à Subcomissão para a Prevenção de Discriminação e Proteção de Minorias⁶⁴², o relatório com as conclusões da Relatora Especial das Nações Unidas para Direitos Humanos e Meio Ambiente, que continha em anexo uma proposta de declaração, intitulado *Declaração de Princípios sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente*⁶⁴³, que incluía o direito humano ao meio ambiente saudável, o direito humano à proteção do meio ambiente, dentre outros. Nas palavras de Malgosia Fitzmaurice, a proposta de declaração “trata os direitos ambientais como um pacote abrangente, que os apresenta não como um novo tipo de direito, mas, ao invés, descreve os direitos contidos na declaração, consistentes em direitos substantivos e direitos procedimentais. (...) A apresentação dos direitos ambientais como um acordo fechado é considerada numa abordagem nova e inestimável”⁶⁴⁴.

Na Cúpula da Terra, em 2.002, foi adotado o compromisso político de “assumir a responsabilidade coletiva de avançar e fortalecer os pilares interdependentes e mutuamente reforçadores do desenvolvimento sustentável – desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental – nos níveis local, nacional, regional e global”⁶⁴⁵.

Em sua opinião separada à decisão do *Caso das Papeleiras*, o juiz Cançado Trindade reconheceu que a evolução da proteção ambiental é testemunha da emergência de obrigações de caráter objetivo, sem vantagens recíprocas para os Estados. A Declaração de Estocolmo – continua o eminente jurista – expressamente se refere ao “bem comum da humanidade” (Princípio 18) e a Declaração do Rio, de 1.992, inicia seu texto com a

⁶⁴⁰ Resolução A/RES/45/94, de 14 de dezembro de 1.990

⁶⁴¹ Resolução A/RES/54/175, de 17 de dezembro de 1.999.

⁶⁴² Em 1.999, o Conselho Econômico e Social da ONU alterou o nome da Subcomissão para a Prevenção de Discriminação e Proteção de Minorias para *Subcomissão para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos*.

⁶⁴³ UN Doc. E/CN. 4/Sub.2/1.994/9

⁶⁴⁴ Cf. FITZMAURICE, Malgosia A. *op. cit.*, p. 310.

⁶⁴⁵ Declaração de Johannesburg sobre Desenvolvimento Sustentável, 04 de setembro de 2.002, UN Doc. A/CONF.199/20, 2.002.

afirmação de que “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável” (princípio 1), enquanto a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas estabelece o dever de proteção do sistema climático é um “benefício para as presentes e futuras gerações da humanidade” (artigo 3 (1))⁶⁴⁶.

Além disso, destacou que:

“Regras sobre a proteção do meio ambiente são adotadas, e obrigações para este efeito assumidas, no superior interesse comum da humanidade. Isto tem sido expressamente reconhecido em alguns tratados no campo do meio ambiente⁶⁴⁷; está também implícito nas referências à ‘saúde humana’ em alguns tratados ambientais⁶⁴⁸. Ainda mais, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direitos dos Usos Não-Navegáveis dos Cursos D’Água Internacionais, de 1.997, por exemplo, antevê a necessidade de os Estados do curso d’água ‘consultarem [entre si] com vistas à negociação de boa fé’ de acordos sobre o curso d’água (Article 3 (5)). Em muitos tratados ambientais, as obrigações das partes estão claramente estabelecidas em termos mandatórios ([com o uso do] verbo ‘deve’) (...)”⁶⁴⁹.

Também, o juiz Warremantry, em sua famosa opinião separada à decisão do caso *Gabčíkovo-Nagymaros*, reconheceu que “a proteção do meio ambiente é da mesma forma [que o direito ao desenvolvimento] uma parte vital da doutrina contemporânea dos direitos humanos, por ser [uma condição] *sine qua non* para numerosos direitos humanos como o direito à saúde e o direito à vida”⁶⁵⁰.

Portanto, o direito ao meio ambiente sadio – ou, ecologicamente equilibrado, conforme o texto da Constituição brasileira – emerge de uma série de declarações, tratados,

⁶⁴⁶ Cf. *Case Concerning Pulp Mills over River Uruguay*, Julgamento, 20 de abril de 2.010, Opinião Separada do Juíz Caçado Trindade, p. 47, parágrafo 172.

⁶⁴⁷ Por exemplo, Preâmbulo do Tratado de Proibição de colocação de Armas Nucleares e outras Armas de Destruição em Massa no Fundo do Mar e no Solo e Subsolo do Oceano, de 1.971, a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e armazenamento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e de Toxinas e sobre a sua Destruição, de 1.972; a Convenção sobre a Proibição de Uso Militar ou Qualquer Uso Hostil de Técnicas de Alteração Ambiental, de 1.977; a Convenção para a Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Substâncias, de 1.972; a Convenção para a Prevenção da Poluição Marinha por Fontes Terrestres, de 1.974; a Convenção para a Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Navios e Aeronaves, de 1.972; a Convenção da UNESCO para a Proteção da Herança Cultural e Natural do Mundo, de 1.972.

⁶⁴⁸ Por exemplo., a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, de 1.985, Preâmbulo e artigo 2; o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Degradam a Camada de Ozônio, de 1.987, Preâmbulo; o artigo 1 das três convenções sobre poluição marinha, mencionadas na nota anterior.

⁶⁴⁹ Cf. *Case Concerning Pulp Mills over River Uruguay*, Julgamento, 20 de abril de 2.010, Opinião Separada do Juíz Caçado Trindade, p. 47, parágrafo 173.

⁶⁵⁰ *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungria vs. Eslováquia)*, Opinião Separada Juíz Weeramantry, ICJ Report 1.997, p. 91.

e da prática consolidada da ONU, não apenas como um direito em si, mas, sobretudo, como condicionante essencial para a realização, principalmente, do direito à vida, do direito ao alimento e do direito à saúde.

Além disto, a proteção ambiental constitui **interesse comum da humanidade**, uma vez que, como explica Alexandre Kiss, “certos elementos [do meio ambiente] são considerados como parte do ‘domínio público internacional’⁶⁵¹.

A Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica⁶⁵², em seu preâmbulo, afirma que a conservação da diversidade biológica é uma “preocupação comum” da humanidade, assim como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas⁶⁵³, que reconhece que a mudança do clima da Terra e seus efeitos negativos também são uma preocupação comum da humanidade.

A noção de *patrimônio comum da humanidade*⁶⁵⁴, e os componentes de seu conteúdo, são de origem convencional. Desde há muito tempo a sociedade internacional busca reservar, do arbítrio e da ganância exploratória, determinados nichos, traços ou bens culturais, porções de natureza ou espaços do planeta⁶⁵⁵, através de diferentes expressões. *Herança Comum da Humanidade*, *Patrimônio Comum da Humanidade*, *Preocupação Comum da Humanidade*, são expressões encontradas indistintamente, nas mais diversas convenções internacionais, sobre os mais diversos fins, sempre com o mesmo propósito:

⁶⁵¹ Cf. KISS, Alexandre. *La Notion de Patrimoine Commun de L'Humanité*, **RCADI**, Volume 175, 1.982, p. 176. Vide também, BROWNLIE, Ian. *Legal Status of Natural Resources in International Law (some Aspects)*, **RCADI**, Volume 162, 1.979, p.249/300.

⁶⁵² Promulgada no Brasil pelo Decreto 2.519, de 16 de março de 1.998.

⁶⁵³ Promulgada no Brasil pelo Decreto 2.652, de 01 de julho de 1.998.

⁶⁵⁴ Apesar do que se pode acreditar, os conceitos de interesse e patrimônio comuns da humanidade não são equivalentes. Enquanto a noção de *interesse comum* está relacionada à repartição dos ônus relacionados à preservação ou proteção de determinado componentes da vida social internacional, a noção de *patrimônio comum* se refere à divisão equitativa dos benefícios advindos da utilização, ou não, de determinado componente da vida social internacional.

⁶⁵⁵ Por exemplo, os artigos 136, 137, 138 e, principalmente, 140, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (promulgada no Brasil pelo Decreto 99.165, de 12 de março de 1.990, revogado pelo Decreto 99.263, de 24 de maio de 1.990, e novamente promulgada pelo Decreto 1.530, de 22 de junho de 1.995), de 1.982. O artigo 140 estabelece que as atividades na Área (patrimônio comum da humanidade) devem ser realizadas em benefício da humanidade em geral, independentemente da situação geográficos Estados, costeiros ou sem mar; na Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (biológicas) e à Base de Toxinas e sua Destruição, de 10 de abril de 1.972 (promulgada no Brasil pelo Decreto 77.374, de 01 de abril de 1.976), os Estados-Partes se dizem “comprometidos, para o bem de toda a humanidade”; a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, da UNESCO, aprovada na 32.^a Reunião Ordinária de sua Conferência Geral, e promulgada no Brasil pelo Decreto 5.753, de 12 de abril de 2.006, menciona a “vontade universal” e a “preocupação comum de salvaguardar o patrimônio cultural imaterial da humanidade”, em seu preâmbulo; o artigo 1, do Tratado sobre Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, Inclusive a Lua e demais Corpos Celestes, de 27 de janeiro de 1.967 (promulgado no Brasil pelo Decreto 64.362, de 17 de abril de 1.969), estabelece que “a exploração e uso do espaço cósmico, inclusive a Lua e demais Corpos Celestes, deverão objetivar o bem e o interesse de todos os países, qualquer que seja seu estágio de desenvolvimento econômico e científico, e são incumbência de toda a humanidade”.

deixar explícito o desejo das partes de que *aquela* determinado bem jurídico tutelado deve ser excetuado das regras gerais de apropriação e consumo praticadas pela sociedade internacional.

É dizer, expressam a vontade e o interesse de que aquele bem jurídico não se perca, que sua preservação, para as presentes e futuras gerações, seja imposta moral e convencionalmente a todos sem distinção, por ser este um *interesse* de todos, de toda a humanidade.

Assim, o *interesse comum da humanidade* ou a *preocupação comum da humanidade* expressam o entendimento coletivo de que aquele bem juridicamente tutelado o é em função de sua importância para *toda* a humanidade. Um *interesse público internacional*, calcado nos mais elevados valores humanos e de responsabilidade intergeracional.

O Tratado da Antártica, de 1.959, reconhece ser “de interesse de toda a humanidade que a Antártida continue para sempre a ser utilizada exclusivamente para fins pacíficos e não se converta em cenário ou objeto de discórdias internacionais”, enquanto o tratado constitutivo da UNESCO, em seus *consideranda*, estabelece, como um dos fundamentos para a criação da organização, que “a difusão ampla da cultura, e a educação da humanidade para justiça e [a] liberdade e [a] paz são indispensáveis à dignidade do homem e constituem um dever sagrado que todas as nações devem cumprir, em um espírito de assistência e preocupações mútuas”⁶⁵⁶.

⁶⁵⁶ Conforme Constituição da Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas, adotada em Londres, em 16 de novembro de 1.945, e promulgada no Brasil pelo Decreto 22.024, de 05 de novembro de 1.946. O preâmbulo do tratado constitutivo da UNESCO, na sua íntegra, estabelece: “The Governments of the States Parties to this Constitution on behalf of their peoples declare: That since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defences of peace must be constructed; That ignorance of each other’s ways and lives has been a common cause, throughout the history of mankind, of that suspicion and mistrust between the peoples of the world through which their differences have all too often broken into war; That the great and terrible war which has now ended was a war made possible by the denial of the democratic principles of the dignity, equality and mutual respect of men, and by the propagation, in their place, through ignorance and prejudice, of the doctrine of the inequality of men and races; That the wide diffusion of culture, and the education of humanity for justice and liberty and peace are indispensable to the dignity of man and constitute a sacred duty which all the nations must fulfil in a spirit of mutual assistance and concern; That a peace based exclusively upon the political and economic arrangements of governments would not be a peace which could secure the unanimous, lasting and sincere support of the peoples of the world, and that the peace must therefore be founded, if it is not to fail, upon the intellectual and moral solidarity of mankind. For these reasons, the States Parties to this Constitution, believing in full and equal opportunities for education for all, in the unrestricted pursuit of objective truth, and in the free exchange of ideas and knowledge, are agreed and determined to develop and to increase the means of

Enquanto a Declaração de Estocolmo apenas distinguia entre áreas dentro ou além da jurisdição nacional dos Estados (princípio 21), os tratados celebrados no Rio, em 1.992, utilizaram-se do conceito de “preocupação comum”, para designar aquelas questões que envolvem responsabilidades globais⁶⁵⁷. Na Resolução 43/53, de 06 de dezembro de 1.988, a Assembléia Geral da ONU, aceitou proposta do representante de Malta, para a inclusão em as agenda de discussões do tópico “Conservação do Clima como parte do Patrimônio Comum da Humanidade” e declarou-se preocupada com a constatação de que “certas atividades humanas podem mudar os padrões do clima global, ameaçando as presentes e futuras gerações, com conseqüências econômicas e sociais potenciais severas” e também com o fato de que as concentrações atmosféricas de gases do efeito estufa podem produzir aquecimento global, “cujos efeitos para a humanidade podem ser desastrosos, se os passos adqueados não forem dados a tempo”⁶⁵⁸.

Além disso, a resolução destacou a preocupação do órgão em relação à emissão de gases que destroem a camada de ozônio, cujas conseqüências podem representar uma ameaça para, dentre outras, a saúde humana, a produção agrícola e animal e a vida marinha, e que as mudanças no clima impactam no desenvolvimento.

Em sua parte dispositiva, a resolução reconheceu que as mudanças climáticas constituem uma preocupação comum da humanidade, por ser o clima uma condição essencial de sustentação da vida, e determinou que as ações necessárias e cabíveis devam ser adotadas a tempo para lidar com as mudanças globais, dentro de uma escala *global*. Além disso, a resolução conclamou a todos os governos, organizações internacionais, organizações não-governamentais e instituições científicas a tratarem da questão como prioridade.

Ao adotar a classificação de *preocupação comum* em relação ao meio ambiente, a Assembléia Geral adotou um compromisso político, acordado após propostas iniciais que se utilizaram do termo *herança comum da humanidade*⁶⁵⁹.

communication between their peoples and to employ these means for the purposes of mutual understanding and a truer and more perfect knowledge of each other's lives; In consequence whereof they do hereby create the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization for the purpose of advancing, through the educational and scientific and cultural relations of the peoples of the world, the objectives of international peace and of the common welfare of mankind for which the United Nations Organization was established and which its Charter proclaims”

⁶⁵⁷ Cf. BIRNIE, Patricia. BOYLE, Alan. **International Law and the Environment**. Oxford, Oxford University Press, 2nd edition, p. 97.

⁶⁵⁸ Cf. Resolução A/RES/43/53, de 06 de dezembro de 1.988.

⁶⁵⁹ O projeto original da resolução 43/53, da Assembléia Geral, usou o termo *herança comum*. Os primeiros esboços da Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica também utilizaram a expressão

A expressão *preocupação comum* indica um *status* legal diferenciado, tanto para recursos climáticos quanto para biodiversidade, que estabelece uma condição jurídica superior à *soberania permanente sobre recursos naturais, propriedade ou patrimônio comum, recursos naturais compartilhados* ou *herança comum*, comumente utilizados como referência ao *status* jurídico internacional dos recursos naturais⁶⁶⁰. A atmosfera global e o clima do planeta não são mais disciplinados como *propriedade ou patrimônio comum*, mas, sim, como uma unidade global, que envolve e condiciona a vida de todos, e que impõe, a toda a comunidade internacional, a sua proteção, uma vez que as ameaças decorrentes das mudanças climáticas afetam a comunidade de Estados como um todo.

A maior parte das obrigações convencionais da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, não são deveres apenas de seus membros, mas obrigações *erga omnes* – como se verá adiante, no item 3.3.3 –, oponíveis a toda a comunidade internacional. Não é possível que se conceba que um Estado, não membro da convenção, possa agir a seu talante, emitindo gases do efeito estufa para a atmosfera, agravando os efeitos do aquecimento global, das mudanças climáticas e causando danos que serão suportados por toda a comunidade internacional. E é justamente desta *comunidade de interesses*, esta *responsabilidade coletiva*, relacionada ao meio ambiente donde decorre não apenas o caráter *erga omnes* das obrigações relacionadas à sua proteção, mas, também, e principalmente, o direito fundamental de proteção do meio ambiente.

3.3. A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL COMO NORMA DE *JUS COGENS* E COMO OBRIGAÇÃO INTERNACIONAL *ERGA OMNES*

Preconizadas no art. 53, da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados⁶⁶¹ (CVDT), de 1.969, as normas imperativas de direito internacional geral⁶⁶², ou, simplesmente, como são mais conhecidas, normas de *jus cogens*, são definidas naquele texto convencional como normas reconhecidas e aceitas pela comunidade internacional de

herança comum a todos os povos, mas, por proposta do Brasil, o esboço final foi alterado e esta expressão removida, ao argumento de que, se assim fosse estabelecido, poderia ser interpretada como reconhecedora de direitos dos povos indígenas (Cf. BIRNIE, Patricia. BOYLE, Alan. *op. cit.*, p. 98, nota 150).

⁶⁶⁰ Cf. BIRNIE, Patricia. BOYLE, Alan. *op. cit.*, p. 98.

⁶⁶¹ Promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 7.030, de 14 de dezembro de 2.009, após o depósito do instrumento de ratificação em 25 de setembro de 2.009, aprovado pelo Decreto n.º 496, de 17 de julho de 2.009. A Convenção foi ratificada com reservas aos artigos 25 e 66. Concluída na capital austríaca, em 27 de maio de 1.969, a Convenção entrou em vigor no dia 27 de janeiro de 1.980.

⁶⁶² A expressão “normas imperativas de direito internacional geral” foi adotada pela tradução da versão oficial da Convenção no Brasil, anexa ao Decreto 7.030/2.009, O texto original em inglês da Convenção utiliza a expressão *peremptory norm* (norma peremptória).

Estados como um todo, sobre as quais nenhuma derrogação é permitida e que só podem ser modificadas por uma norma posterior de idêntica natureza.

Em função destas características intrínsecas às normas de *jus cogens*, a CVDT prevê a nulidade *ab initio* de todo e qualquer tratado que, quando de sua conclusão, conflitar com uma norma desta natureza. Obviamente, desde o princípio de sua gestação, nas discussões das sucessivas reuniões, da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, sobre a codificação do Direito dos Tratados⁶⁶³, este tema tem gerado debates acalorados, em relação aos critérios que incluem ou excluem certos e determinados tópicos das relações jurídicas entre os Estados na categoria de normas peremptórias, a extensão efetiva de sua existência e de seus efeitos jurídicos, e – seus dois pontos mais sensíveis e delicados – a sua independência em relação à vontade soberana dos Estados e a questão da derrogação imediata de tratados conflitantes.

Na verdade, este debate não é novo, nem surge somente a partir da convenção de 1.969. Já na metade do século XVIII, Christian Wolff⁶⁶⁴ e Emeric de Vattel⁶⁶⁵ já faziam distinções entre o que chamavam de *direito necessário* (*necessary law*), o qual os Estados não poderiam alterar por acordo ou convenção, e o *direito voluntário* (*voluntary law*) que seria criado pela vontade das partes⁶⁶⁶. Do mesmo modo, um século depois, o jurista

⁶⁶³ A primeira tentativa de codificação internacional sobre o Direito dos Tratados aconteceu com a Convenção de Havana sobre Tratados, concluída na capital cubana em 20 de fevereiro de 1.928, por ocasião da 6.ª Conferência Internacional Americana, e promulgada no ordenamento nacional pelo Decreto 18.956, de 22 de outubro de 1929. Em 1.949, em sua primeira reunião ordinária, a Comissão de Direito Internacional, da Organização das Nações Unidas, elencou o tema do direito dos tratados como apropriado à codificação e iniciou estudos sobre este tema, indicando James Brierly, como relator especial, ao qual sucederam Sir Hersch Lauterpacht, Sir Gerald Fitzmaurice e Sir Humphrey Waldock. Em 1.966 a Comissão finalizou o esboço de uma convenção internacional sobre direito dos tratados, submetendo-o à Assembléia Geral das Nações Unidas e recomendando que esta organizasse uma conferência internacional para a discussão do tema e a elaboração de uma convenção. A Assembléia Geral acatou a sugestão, através da Resolução 2.166 (XXI), de 05 de dezembro de 1.966. Foi realizada então, em duas sessões consecutivas, uma em 1.968 e outra em 1.969, na cidade austríaca de Viena, a Conferência das Nações Unidas sobre Direito dos Tratados, que culminou, em sua última sessão, com a aprovação da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. A Convenção entrou em vigor em 27 de janeiro de 1.980 e conta hoje com 111 membros, inclusive o Brasil, que recentemente a ratificou. Em 1.986, foi celebrada a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, praticamente uma réplica da convenção de 1.969, o que demonstra sua aceitação e aplicação universais.

⁶⁶⁴ WOLFF, Christian. *Jus Gentium*. parágrafos 5 a 25 (1.764)

⁶⁶⁵ VATTEL, Emeric. *Le Droit des Gens*. Introduction, parágrafos 9 a 27 (1.758)

⁶⁶⁶ Cf. JACOVIDES, Andreas J. *Treaties Conflicting with Peremptory Norms of International Law and The Zurich-London "Agreements"*, anexo ao documento **Programme of Work – Outlines Prepared by Members of The Commission on Selected Topics of International Law (A/CN.4/454)**, Yearbook of the International Law Commission, 1.993, Vol. II (1), p. 217/220. Durante muitas décadas conhecida pela alcunha de *clássica*, no sentido de ser associada a uma conotação majoritária e de elevada importância, a doutrina que defende e defendeu este ponto de vista inclui, dentre outros, e com variados graus de inflexão: Rosseau, Charles. **Principes Du Droit International Public**, p. 340/341 (1.944), MORELLI, Gaetano, **Nozioni di Diritto Internazionale**, p. 37 (3.ª Ed., 1.951), GUGGEHEIM, Paul, **Traité de Droit International Public**, p. 57 (1.953), SCHWARZENBERGER, G., **International Law**, p.352/353, 425/427 (1.957). Entre nós, vide,

alemão A. W. Heffter, afirmava que os tratados seriam nulos se seu objeto fosse física ou moralmente impossível, e por *moralmente impossível* ele entendia ser todo aquele contrário à “ética do mundo”⁶⁶⁷.

Apesar da influência positivista, Alfred Verdross já analisava e discutia, em 1.937, a existência – e a necessidade – de normas imperativas, do *jus cogens*, no direito internacional⁶⁶⁸. Em artigo em que comentava o relatório elaborado por James Wilford Garner sobre direito dos tratados, Verdross apontava para a preocupante ausência de disposições regulando o conflito entre um tratado e uma norma de direito internacional geral, apesar do relatório apontar a disciplina para a solução de conflito entre dois tratados no tempo.

Em sua argumentação, o ilustre jusinternacionalista discorreu profundamente sobre a base jurídica e ética da existência de normas internacionais de *jus cogens*, apontando a existência de princípios gerais norteadores de identificação de normas internacionais de tal natureza:

“A existência de tais normas no direito internacional geral é particularmente contestada por aqueles autores que baseiam toda a comunidade internacional no acordo de vontades entre os Estados; Consequentemente, eles não conhecem nenhum outro direito internacional, a não ser o direito dos tratados. Mas, eles deixam de considerar que cada tratado pressupõe um número de normas necessárias à existência em si de um tratado internacional. (...) Estes princípios, relacionados às condições de validade dos tratados, não podem ser considerados como tendo sido acordados por tratado; eles devem ser considerados como válidos, independentemente da vontade das partes contratantes.”

Verdross sustentava ser esta a razão pela qual a existência de normas imperativas de direito internacional geral, as quais, portanto, limitariam a liberdade dos Estados para a conclusão de tratados, não poderia ser negada *a priori*. Dois grupos de

por exemplo, ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, Geraldo E. do Nascimento, CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo, 2.010, 12.^a ed., Editora Saraiva, REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público – Curso Elementar**, São Paulo, 2.009, 12.^a ed., Editora Saraiva, ALBUQUERQUE MELO, Celso Duvivier. **Manual de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro, 2.004, 15.^a edição, editora Renovar.

⁶⁶⁷HEFFTER, A. W. *Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart*, p. 156 (4.^a Ed., 1.861), *apud* JACOVIDES, *op. cit.*, p. 217.

⁶⁶⁸VERDROSS, Alfred von. *Forbidden Treaties in International Law: Comments on Professor Garner's Report on "The Law of the Treaties"*. **The American Journal of International Law**. Vol. 31, n.º 4, Outubro/1.937, p. 571/577.

normas poderiam ser identificados: o primeiro composto de normas diferentes, individuais, imperativas de direito consuetudinário internacional, como, por exemplo, o costume de livre utilização do Alto-Mar, ou o direito de passagem inocente por águas territoriais⁶⁶⁹, e um segundo grupo de normas seria aquele que congregaria normas e princípios que proibiriam os Estados de concluírem tratados *contra bonos mores*.

Esta proibição, constante de qualquer ordem jurídica nacional, decorre do fato de que toda e qualquer ordem jurídica regula a convivência racional e moral entre todos os membros de sua comunidade, e, portanto, não pode aceitar pactos ou convenções que afrontem os seus valores éticos. Este princípio seria válido também, segundo Verdross, para o direito internacional, uma vez que é entendido como componente dos *princípios de direito internacional reconhecidos pelas nações civilizadas*, a que se referia o artigo 38, parágrafo 3, do Estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional – e o artigo 38, do atual Estatuto da Corte Internacional de Justiça – e como a história dos procedimentos arbitrais provam de modo incontestável⁶⁷⁰.

Hans Kelsen, ao escrever sobre os princípios de direito internacional público também reconheceu a existência de dois gêneros de normas de direito internacional: o que denomina de direito internacional *geral* (ou *comum*), composto por “las normas de derecho internacional que son válidas para todos los Estados del mundo”⁶⁷¹, e o que denomina de direito internacional *particular*, que compreenderia as normas válidas apenas para determinados Estados participantes de um pacto⁶⁷².

Apesar destas posições, o século XX assistiu, por mais da metade de sua existência, ao conflito feroz entre estas duas posições antagônicas: a que advoga a existência de regras supra-estatais, tenham estas origem no costume, em princípio gerais de direito ou mesmo em tratados de cunho geral; e a que advoga, segundo o positivismo clássico, que somente a vontade soberana dos Estados, seu consentimento expresso, é que seria capaz de conferir obrigatoriedade e validade às normas de direito internacional.

⁶⁶⁹ Neste caso, um tratado que fosse concluído entre dois ou mais Estados, cujo objeto fosse excluir os demais Estados da navegação pelo Alto-Mar, ou proibisse o direito de passagem inocente, violaria uma regra imperativa [e amplamente aceita] de direito internacional geral. De se notar que, quando Verdross utilizou o exemplo de passagem inocente, este era preconizado exclusivamente pelo costume internacional, sua origem *de facto*. Atualmente, este direito encontra-se disciplinado expressamente pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1.982 (promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 1.530, de 22.06.1.995), em seu artigo 17.

⁶⁷⁰ Verdross, *op. cit.*, p. 573.

⁶⁷¹ Que, para ele, seriam, à época, representadas apenas por regras de direito consuetudinário, ou, em tese, por normas decorrentes de tratados dos quais fossem membros todos os Estados do mundo.

⁶⁷² KELSEN, Hans. **Princípios de Derecho Internacional Público**. Buenos Aires, El Ateneu Editora, 1.952, p.161. Vide também KELSEN, Hans. **El Contrato y El Tratado**. México, Colofón S.A. Editora, 2.ª edição, 2.002, p. 34/35.

Alguns eventos ao longo do século passado, contudo, contribuíram de modo fundamental para a consolidação e o aprofundamento da idéia de que há, sem dúvida, normas de direito internacional geral peremptórias, independentes da vontade dos Estados ou da subscrição expressa destes a seus comandos.

O Pacto da Sociedade das Nações, o pacto Briand-Kellog, a criação e as decisões dos Tribunais de Tóquio e de Nuremberg, e, sobretudo, o novo paradigma de convívio social internacional instituído pela Carta das Nações Unidas e pela criação do sistema das Nações Unidas, calcado em valores universais e imperativos, tais como a convivência pacífica, a prevalência dos direitos humanos e a proscrição do uso irrestrito e unilateral da força, são exemplos de alguns destes eventos.

Principalmente em função do crescente reconhecimento universal do caráter *peremptório* de suas premissas, este sistema criou o alicerce para, dentre outras importantes conquistas, o movimento de descolonização, a emergência, consolidação e afirmação do direito internacional da proteção da pessoa humana, a criação do Tribunal Penal Internacional, o fim de autocracias e regimes de segregação – como as ditaduras na América Latina e o *apartheid* –, a emergência e afirmação do regime internacional de proteção ambiental e de prevenção e mitigação das mudanças climáticas – este em decorrência e estreita ligação com o regime da proteção internacional da pessoa humana –, reforçando a idéia de que, além das regras de *jus dispositivum*⁶⁷³, que podem ser estabelecidas através de acordo, existem certas normas, princípios de direito internacional geral – e, mais do que tudo, valores – com característica de *jus cogens*, e que não podem, por isso, ser derogadas por acordo ou vontade das partes.

Tais regras não existem para satisfazer as necessidades individuais de determinado Estado, mas para atender aos mais elevados interesses da comunidade internacional como um todo, e a justificativa principal de sua existência é o seu fundamento na expressão da consciência comum da comunidade internacional⁶⁷⁴.

⁶⁷³ Cf. JACOVIDES, *op. cit.*

⁶⁷⁴ Idem. Jacovides ensina ainda: “Vários termos têm sido utilizados para descrever esta noção e para explicar a base sobre a qual ela se assenta. Lauterpacht, referindo-se ao pacto da Liga das Nações, escreveu, em 1.936 que ‘... a essência de seu direito difere tão radicalmente de outras convenções internacionais em escopo e importância, como um poderoso instrumento no processo de integração política da humanidade, que merece a denominação de ‘lei superior’...’. MacNair, escrevendo em 1.930, e referindo-se tanto ao Pacto [da Liga das Nações] quanto ao Pacto Briand-Kellog, diz que estes instrumento criaram ‘um tipo de direito público que transcende em gênero e não apenas em espécie o acordo comum entre as partes’. Estas visões, expressadas nos anos entre guerras teria igual, senão maior, validade em relação à Carta das Nações Unidas. Os termos ‘política internacional pública’ e ‘ordem pública internacional’ (*ordre public*) também têm sido utilizadas para destacar a noção de que estas regras de *jus cogens* ou normas imperativas estão solidamente baseadas na consciência da humanidade, que elas representam algumas das necessidades sociais mais importantes e que

Um dos pontos centrais do debate em relação ao *jus cogens* atualmente não diz respeito à sua existência – em função principalmente da disposição expressa quanto a ela na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, e, também em função do estágio atual de maturação das relações internacionais –, mas à abrangência de sua composição. É dizer, a determinação de quais temas, quais regras, seriam ou não normas imperativas de direito internacional geral.

Uma análise mais acurada dos relatórios e documentos das reuniões da Comissão de Direito Internacional, dos comentários que acompanham o texto modelo aprovado, dos comentários dos governos em relação ao artigo 37, do esboço da CDI, bem como dos comentários do relator Especial da Comissão para a questão, apontam uma robusta evidência de que o texto do artigo – assim como aprovado pela comissão – e seu tema, foram recebidos com aprovação e entusiasmo gerais⁶⁷⁵. Contudo, tal análise aponta também para o fato de que a Comissão optou por não estabelecer regras ou critérios claros para que se determinasse o que poderia ser considerado como normas imperativas de direito internacional geral, nem forneceu um rol taxativo a esse respeito, limitando-se a apontar apenas alguns exemplos.

De qualquer modo, fato é que a Comissão de Direito Internacional não estabeleceu nenhum critério sólido ou pacífico através da qual se pudesse de modo inquestionável identificar uma norma de direito internacional geral que possuísse o caráter de *jus cogens*. Alguns exemplos foram sugeridos por membros da Comissão, de modo a indicar a natureza geral e o escopo de tais normas, inclusive tendo alguns deles chegado a figurar no esboço elaborado pelo Relator Especial, tais como a proibição da ameaça ou uso de força em desacordo com os princípios da Carta da ONU, o combate a determinado crime internacional, assim definido pelo direito internacional, ou ao tráfico de escravos, a pirataria e o genocídio, práticas que todo o Estado tem o dever de coibir, a proteção dos direitos humanos e a autodeterminação dos povos⁶⁷⁶.

Ao final, contudo, a Comissão decidiu por não incluir qualquer exemplo específico, tendo em vista a relativamente recente emergência do reconhecimento de tais normas, e deixou “o conteúdo integral da norma [imperativa de direito internacional geral]

elas são o mínimo de normas de conduta necessárias para tornar possível a ordem nas relações internacionais”.

⁶⁷⁵ Enquanto os comentários por parte dos governos foram favoráveis, com muitos tons de entusiasmo, somente o governo de Luxemburgo foi abertamente contrário ao tema, enquanto a Turquia também foi contrária porém de modo mais discreto.

⁶⁷⁶ Jacovides, *op. cit.*, p. 219.

para ser trabalhado [determinado] pela prática dos Estados e pela jurisprudência dos tribunais internacionais”⁶⁷⁷. A Comissão assim entendeu porque (1) ao incluir alguns exemplos, e não outros que também poderiam enquadrar-se como normas de *jus cogens*, poderia conduzir ao entendimento, equivocado, de que os exemplos mencionados *não* seriam de tal natureza, e (2) se tivesse que elaborar uma relação, ainda que em base seletiva, a Comissão iria se perder em intermináveis análises sobre o que *não* seriam normas de *jus cogens* para poder listar quais seriam.

Assim, para que se possa investigar os contornos e o alcance das normas de *jus cogens*, é necessário analisar-se a sua repercussão dentro do principal órgão judicial internacional, a Corte Internacional de Justiça, de modo a verificar se, primeiro, a análise da evolução da jurisprudência internacional, aplicada aos casos concretos, nos permite traçar algum delineamento em relação à determinação do caráter imperativo de determinadas normas de direito internacional geral; segundo, se a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado enquadrar-se-ia em tais lineamentos e, terceiro, se a qualificação de norma de *jus cogens* poderia surtir alguma repercussão em termos de ação do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

3.3.1. AS REGRAS DE *JUS COGENS* NA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA.

Conforme mencionado por Verdross, já em algumas decisões da Corte Permanente de Justiça Internacional se podia notar o reconhecimento da existência de normas imperativas de direito internacional geral. Ainda que o reconhecimento da existência de tais normas decorresse de uma questão ética – a existência de princípios como o da proibição de criação de regras *contra bonos mores*, por exemplo –, é fato que, no entendimento da Corte de então, já se ouviam vozes a advogar a impossibilidade de se reconhecer validade e vigência a regras de direito internacional que fossem, por assim dizer, imorais – ou, contrários a regras imperativas de conduta impostas a todos os Estados⁶⁷⁸.

⁶⁷⁷ Yearbook of the International Law Commission, 1.963, Vol.II, p.53.

⁶⁷⁸ Importante ressaltar o que dizia Verdross, já àquela época, em relação aos efeitos do juspositivismo. Ao comentar os exemplos que fornece, para demonstrar a existência de *valores* superiores em direito internacional, para destacar a existência e vinculação geral da regra de *bonos mores* como norma imperativa de direito internacional, e também para demonstrar a impossibilidade de desvinculação do direito da moral, ele diz: “Usando-se a mais elevada prudência, podemos dizer que as seguintes tarefas certamente são reconhecidas ao Estado pela comunidade internacional moderna: a manutenção da lei e da ordem entre os

De fato, o Juíz Anzilotti, em sua opinião individual, no parecer consultivo sobre o Regime Alfandegário entre Alemanha e Áustria⁶⁷⁹, abordou esta questão quando apontou que a Corte deveria se perguntar se não existiria contradição em se perquirir se um Estado deva existir e, ao mesmo tempo, colocar-se numa posição obrigacional que conduza a uma situação em que sua existência se tornará extremamente difícil. A análise e a conclusão sobre a existência de limitação à liberdade convencional dos Estados também emerge – ainda que não denominada pelas expressões atualmente conhecidas –, na opinião dissidente proferida pelos Juízes Adacti, Kellog, Rollin-Jaequemyns, Cecil Hurst, Schücking, van Eysinga e Wang, também no caso do Regime Alfandegário entre Alemanha e Áustria, quando analisaram os riscos que os tratados em questão portavam para a continuidade da existência da Áustria como um Estado independente e soberano, e concluíram que: “conseqüentemente, é do interesse de todas as Partes que nenhuma dúvida deva existir em

Estados, a defesa contra ataques externos, cuidado da integridade física e espiritual dos seus cidadãos em seu território, proteção diplomática de seus cidadãos. Um tratado, portanto, que impede um Estado de cumprir uma destas tarefas essenciais deve ser considerado imoral. Com base nisto, os seguintes tratados internacionais são imorais e, conseqüentemente, nulos: 1. um tratado internacional obrigando um Estado a reduzir a sua força policial ou sua organização judicial, de tal modo que ele não consiga proteger no todo, ou de modo adequado, a vida, a liberdade, a honra e a propriedade dos seres humanos em seu território. Tal tratado poderia, entretanto, também ser considerado como violador do direito internacional positivo, se o Estado estiver impedido de proteger os acima mencionados direitos de estrangeiros, uma vez que o direito internacional obriga os Estados à proteção dos estrangeiros de forma comum às nações civilizadas (princípio do padrão internacional mínimo). 2. Um tratado internacional obrigando um Estado a reduzir seu exército de tal modo a se tornar indefeso contra ataques externos. É imoral considerar um Estado como uma comunidade soberana e, ao mesmo tempo, proibí-lo de defender sua existência. A situação é diferente se um Estado é colocado sob o protetorado de outro Estado, porque, neste caso, a proteção contra ataques externos passa ao Estado protetor. **Mas, seria imoral obrigar um Estado a permanecer indefeso.** 3. Um tratado internacional obrigando um Estado a fechar seus hospitais ou escolas, a extraditar ou esterelizar suas mulheres, a matar suas crianças, fechar suas fábricas, deixar seus campos sem sementeira, ou expor sua população a perigo. Esta idéia é encontrada na resposta da União da África do Sul ao questionário apresentado pela Sociedade das Nações a seus membros, por ocasião da preparação da Conferência de Codificação (1.930) **Esta nota destaca o princípio de que um Estado não pode ser limitado a fechar suas escolas, universidades ou cortes, a abolir sua polícia ou a reduzir seus serviços públicos de tal modo que exponha sua população a perigo de desordem e anarquia, de modo a obter os fundos necessários à satisfação de seus credores internacionais. Estes exemplos provam, de um modo particularmente óbvio, as conseqüências absurdas da doutrina pseudo-positivista, que nega a proibição de tratados internacionais imorais e defende que os tratados internacionais possam conter quaisquer disposições. Estes frutos demonstram, com clareza aterrorizante, a dogmática positivista que deseja separar o direito positivo de sua origem ética. Uma análise verdadeiramente do direito mostra que toda ordem jurídica positivista tem suas raízes na ética de certa comunidade, que não pode ser entendida separada de sua base moral. O positivismo, que, supostamente, nos deu uma doutrina realista, é, portanto, não realista na essência, por arbitrariamente estreitar a imagem do direito e apenas enxergar a sua superfície.”** (*op. cit.*, p. 574/576, grifei). Ver também, sobre os temas aqui mencionados nesta citação: Verdross, *Les Règles Internationales Concernant le Traitement des Etrangers*, in *RCADI*, Volume 27, 1.931, pp. 337/406, e a bibliografia ali citada.

⁶⁷⁹ *Customs Regime between Germany and Austria*, Permanent Court of International Justice, Series A/B, n.º 41, 05 de julho de 1.931, Opinião Individual, juíz Anzilotti, p. 72. Apesar de não o mencionar expressamente, parece-nos que o próprio parecer consultivo apóia-se, dentre outros aspectos de direito positivo, no fato de as disposições do tratado de Saint Germain e do Protocolo firmado, violarem o princípio da continuidade de existência do Estado.

relação em relação ao direito da Áustria de celebrar qualquer tipo de acordo que seja benéfico ao seu comércio, mas sempre submetido ao princípio supremo e derogador [*overriding principle*] de que nada pode ser feito no sentido de colocar em risco a sua existência futura”⁶⁸⁰.

No caso Oscar Chinn, o juiz Schücking, em sua opinião dissidente, reconheceu a existência de normas imperativas de direito internacional geral, ao defender a nulidade de tratados – inclusive reconhecendo-lhe efeito *ex tunc* – celebrados em desconformidade com normas gerais imperativas:

“(…) eu dificilmente creio que a Liga das Nações estivesse comprometida com a codificação do direito internacional se não fosse possível, mesmo atualmente [sic], de se estabelecer um *jus cogens*, cujo efeito seria, uma vez que os Estados tivessem concordado com determinadas regras, e tivessem deixado claro que tais regras não poderiam ser alteradas por normas que não fossem de seu mesmo tipo, qualquer norma estabelecida em discordância a elas seria considerada automaticamente nula”⁶⁸¹

No caso das Concessões Palestinas de Mavrommatis⁶⁸², a Corte Permanente de Justiça Internacional já sustentava ser um princípio geral de direito internacional o direito de um Estado proteger seus nacionais, quando afetados por atos contrários ao direito internacional perpetrados por um outro Estado, do qual não tenham conseguido obter reparação satisfatória.⁶⁸³ De qualquer modo, esta afirmação demonstra que, já àquela época, a Corte reconhecia a existência de normas e princípios gerais de direito internacional a todos impostos.

⁶⁸⁰ *Customs Regime between Germany and Austria*, Permanent Court of International Justice, Series A/B, n.º 41, 05 de julho de 1.931, Opinião Dissidente, juízes Adatci, M. Kellogg, Baron Rolin-Jaequemyns, Sir Cecil Hurst, M. Schücking, Jonkheer van Eysinga and M. Wang, p. 79.

⁶⁸¹ *Oscar Chinn Case*, Permanent Court of International Justice, Series A/B, n.º63, Opinião Dissidente, juiz Schücking, p. 88.

⁶⁸² *The Mavrommatis Palestine Concessions*, Permanent Court of Justice, Series A, n.º 2, 1.924, p. 12.

⁶⁸³ Este tema voltaria, anos mais tarde, à baila, como um dos objetos da demanda entre Bélgica e Espanha, perante a Corte Internacional de Justiça, no Caso *Barcelona Traction*. Em seu curso perante a Academia de Direito Internacional da Haia à época, Louis-Erasme Le Fur mencionou que, em contraposição à posição juspositivista (que afirmava que bastava a manifestação de vontade soberana dos Estados para dar validade à norma internacional), mais do que a vontade soberana de um Estado, um tratado necessita, para ser válido, de objeto lícito, e esta licitude decorreria de normas de caráter geral do direito internacional e que não estariam sujeitas à vontade soberana, nem ao arbítrio, dos Estados envolvidos em um acordo específico. Para tanto dá como exemplo, a hipótese de um tratado celebrado sobre pirataria ou tráfico de escravos validamente celebrado entre dois Estados, mas que seria imediatamente reconhecido como nulo, em função da ilicitude de seu objeto (*in Le Développement Historique du Droit International – De l’Anarchie Internationale a Une Communauté Internationale Organisée*. **RCADI**, 1.932, p. 580).

O Juíz Van Eysinga, em sua opinião dissidente à decisão da Corte no mesmo caso, em relação à matéria da causa em si, sustentou que a Ata Geral de Berlim (General Act of Berlim) não criava uma série de relações contratuais entre as partes, as quais poderiam ser substituídas por outras, por vontade dos Estados, não constituindo, portanto, *jus dispositivum*, mas, ao contrário, estabelecia para a região da Bacia do Congo um regime, um estatuto, uma constituição; “este regime, que forma um todo indivisível, pode ser alterado, mas, para tanto, é necessária a aceitação de todas as partes”⁶⁸⁴. Desse modo, as disposições estabelecidas pela Ata Geral de Berlim não poderiam ser derogadas por simples acordo de vontades, exclusivo e particular, entre uma fração das partes originárias do acordo, mas somente por todos os membros originais.

Ou seja, a existência de valores e regras, ainda que apenas de cunho moral, imperativas mesmo à vontade soberana dos Estados, decorrentes do direito internacional geral, já era, ainda que carente de confirmação expressa – muito mais em função das condições do momento histórico do que por desconhecimento ou inexistência –, já era tema abordado pela Corte Permanente de Justiça Internacional.

Como esclarece Verdross:

“Assim como a conclusão de tratados imorais é proibida pelo direito internacional geral, também nenhuma obrigação válida pode existir em decorrência ao conteúdo imoral de um tratado. Por isso, todo tribunal arbitral ou a Corte Permanente, ao qual seja submetida uma controvérsia envolvendo tal tipo de tratado possui o dever de judicar no sentido de que este tratado é nulo, mesmo que não haja solicitação das partes neste sentido” (grifei).⁶⁸⁵

Já a Corte Internacional de Justiça possui histórico mais abundante e conclusivo em relação à questão das normas de *jus cogens* – ainda que jamais tenha se pronunciado clara e especificamente em relação à declaração de nulidade e consideração de seus efeitos nos casos contenciosos ou nos pareceres consultivos por ela exarados.

À decisão do caso sobre o Direito de Passagem sobre Território Indiano, em sua opinião dissidente, o juíz Fernandes sustentou que “a decisão a que chegou a Corte envolve uma séria amputação dos direitos reivindicados por Portugal. (...) Muitas normas cogentes prevalecem sobre quaisquer normas especiais. E os princípios gerais, aos quais me

⁶⁸⁴ *Oscar Chinn Case*, Permanent Court of International Justice, Series A/B, n.º63, Opinião Dissidente do juíz Jonkheer van Eysinga, p.133/134.

⁶⁸⁵ *op. cit.*, p. 577. Grifei.

referirei⁶⁸⁶ mais adiante, constituem verdadeiras normas de *jus cogens*, sobre as quais nenhuma norma especial pode prevalecer.”⁶⁸⁷

Em sua opinião dissidente à decisão de mérito dos casos sobre o Sudoeste Africano – entre Etiópia e África do Sul e Libéria e África do Sul –, o juiz Tanaka invocou a questão das normas de proteção a direitos humanos, como regras de *jus cogens*:

“Os Direitos Humanos sempre existiram em relação ao ser humano. Eles existiam independentemente, e antes, do Estado. (...) Não deve existir vácuo jurídico nenhum em relação à proteção dos direitos humanos. (...) Se um direito existe independentemente da vontade do Estado e, de mesmo modo, não pode ser abolido ou modificado nem mesmo por sua constituição, por estar profundamente enraizado na consciência da humanidade e de qualquer ser humano razoável, pode até ser chamado de ‘direito natural’ em contraste a ‘direito positivo’. (...) Se pudermos introduzir no campo do direito internacional uma categoria de normas, denominada de *jus cogens*, recentemente analisada pela Comissão de Direito Internacional, um tipo de regra imperativa que contrasta com o *jus dispositivum*, esta capaz de ser alterada pela simples vontade das partes, certamente as normas pertinentes aos direitos humanos seriam consideradas como pertencentes ao campo do *jus cogens*. Em interpretação ao art.38, parágrafo 1 (c) [do Estatuto da Corte Internacional de Justiça], consideramos que o conceito de direitos humanos e sua proteção estão incluídos no grupo dos princípios gerais mencionados naquele artigo”.⁶⁸⁸

⁶⁸⁶ Os princípios a que se refere o juiz Fernandes são os princípios gerais de direito internacional, do modo como formulado por Portugal em sua petição inicial.

⁶⁸⁷ *Case Concerning the Right of Passage over Indian Territory*, ICJ Reports, 1.960, Opinião Dissidente, juiz Fernandes, p. 133.

⁶⁸⁸ *South West Africa Cases* (Etiópia vs. África do Sul, Libéria vs. África do Sul) Segunda Fase, Opinião Dissidente, juiz Tanaka, 1.966, ICJ Reports, p. 295/301. O juiz Tanaka informou ainda, como embasamento deste argumento, o fato de que: “Deste tipo de fonte de direito internacional surgiria o fundamento de sua validade, ampliada para além da vontade dos Estados, isto é, dentro da esfera do direito natural e com um aspecto de seu caráter supranacional e suprapositivo. O caráter acima mencionado do artigo 38, artigo 1 (c), do Estatuto, é fornecido pelo processo de elaboração deste artigo pelo Comitê de Juristas. A proposta original feita pelo Barão Deschamps se refere à ‘la conscience juridique des peuples civilisés’, um conceito que claramente indica uma idéia originada do direito natural. Esta proposta encontrou oposição dos membros positivistas do Comitê, representados pelo sr. Root. O esboço final, especificamente o artigo 38, 1 (c), é produto de um compromisso entre duas escolas, a naturalista e a positivista, e, portanto, o fato de que a idéia do direito natural tornou-se incorporada a partir daí não é difícil de descobrir. Ainda mais, um importante papel que pode ser derivado do direito natural pelo artigo 38, parágrafo 1 (c), no preenchimento das lacunas das fontes positivistas, de modo a evitar decisões *non liquet*, somente pode

No caso da Plataforma Continental do Mar do Norte, a Corte Internacional de Justiça, sustentou em seu arrazoado que “seria necessário, em primeiro lugar, que os preceitos normativos em questão fossem, no mínimo, de natureza não dispositiva, para que pudessem ser considerados como componentes de direito geral. (...) na questão do *jus cogens*, é entendimento pacífico que, na prática, normas de direito internacional podem, por acordo [de vontades], serem derogadas em casos determinados, ou entre partes determinadas – mas, isto não é normalmente o conteúdo de nenhuma disposição expressa, como no caso do artigo 6 da Convenção de Genebra. (...)”⁶⁸⁹.

Em sua opinião dissidente a esta decisão, o Juíz Tanaka argumentou que:

“(...) se a reserva fosse relativa ao princípio da equidistância, não necessariamente teria um efeito negativo sobre a formação do direito consuetudinário internacional, porque, neste caso, a reserva seria nula por si só, como contrária a um princípio essencial da instituição plataforma continental e que deve ser reconhecida como *jus cogens*”⁶⁹⁰.

Já o Juíz Padilla Nuervo argumentou que: “Não se confere direito a realizar reservas unilaterais a artigos que sejam declaratórios de princípios de direito internacional. As regras costumeiras pertencentes à categoria de *jus cogens* não se sujeitam a reservas unilaterais”⁶⁹¹.

Ainda sobre a questão das normas de *jus cogens* neste caso, o Juíz Lachs sustentou que a prática legislativa, política ou diplomática dos Estados, ligados convencionalmente ou não, refletia o reconhecimento de norma geral imperativa de direito

derivar do caráter de direito natural desta disposição. O professor Brierly assim coloca, ‘esta inclusão é importante como rejeição à doutrina positivista, de acordo com a qual o direito internacional consiste apenas de regras para os quais tenha acordado cumprir’ (J. L. Brierly, **The Law of Nations**, 6th ed., p. 63).”

⁶⁸⁹ *North Sea Continental Shelf*, Decisão, ICJ Reports, 1.969, p. 41/42.

⁶⁹⁰ *North Sea Continental Shelf*, ICJ Reports, 1.969, Opinião Dissidente do juíz Tanaka, p. 182/183. O juíz Tanaka ainda fez referência a outra decisão, proferida por Lord Macnair, no *Fisheries Case*, de 1.951: “A seguinte opinião de Lord MacNair, no *Fisheries case (I.C.J. Reports 1.951, p. 161)* pode ser adequadamente citada como justificativa da aplicabilidade dos princípios da equidistância nos presentes casos: ‘o método de delimitação de águas territoriais é objetivo e, enquanto o Estado costeiro é livre para fazer ajustes mínimos em sua fronteira marítima – quando a clareza e a praticidade o exigirem –, não está autorizado pelo direito a manipular sua fronteira marítima de modo a privilegiar seus interesses econômicos ou outros interesses sociais. Existe um surpreendente consenso entre Estados marítimos de que a linha de base de águas territoriais (...) é uma linha que segue a costa, no marco da maré baixa, e não uma série de linhas imaginárias traçadas pelo Estado costeiro para priorizar, ainda que dentro de limites razoáveis, seus interesses econômicos e outros fatores subjetivos.”

⁶⁹¹ *North Sea Continental Shelf*, ICJ Reports, 1.969, Opinião Dissidente do juíz Padilla Nuervo, p. 97/98.

internacional geral⁶⁹², sendo este um dos critérios utilizáveis para se aferir a existência de tal tipo de regra⁶⁹³.

Na sentença do caso *Barcelona Traction*, em opinião separada, o Juíz Ammoun, iniciou sua manifestação com a seguinte declaração em relação às mudanças ocorridas até então tanto na sociedade internacional quanto, em consequência, no direito internacional:

“(…) as questões legais levantadas pelo caso submetido à Corte sentem os efeitos do grande movimento de renovação no direito internacional, que fica evidente nas relações entre Estados e nas atividades das instituições internacionais. O desenvolvimento que o mundo moderno está testemunhando afeta as estruturas básicas do direito internacional – inclusive o conceito de soberania – e até mesmo suas fontes principais, os tratados, os costumes e os princípios gerais de direito, reconhecidas pelas Nações”.

E, mais adiante, com este pensamento em mente, acerca da questão em si, sobre a existência e o reconhecimento de normas imperativas de direito internacional geral, continuou:

“A questão sobre a qual seria útil declarar é se o direito à proteção diplomática decorre de um princípio geral de direito internacional, reconhecido pelas nações (artigo 38, para. 1 (c), do Estatuto da Corte) ou do costume internacional (para. 1 (b), do mesmo artigo). A decisão da Corte Permanente de Justiça Internacional de 1.924, no caso das concessões palestinas de Mavronmatis, não parece ter clareado este ponto, ao declarar, com certa ênfase, de modo axiomático, que a proteção diplomática ‘é um princípio elementar de direito internacional’. (...) Mais ainda, o princípio da proteção dos direitos

⁶⁹² Sobre este ponto, veja-se posição sustentada pelo Juíz Ammoun, em sua opinião separada no Caso *Barcelona Traction*: “Este também é o caso do artigo 31, da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1.969, que estabelece que um tratado deve ser interpretado ‘à luz de seus objetivos e propósitos’ e que, para fins interpretativos, o contexto envolve ‘qualquer prática subsequente’. Outros ainda deduzem a autoridade dos princípios da Carta [da ONU] do fato de serem eles, em sua opinião, princípios gerais de direito, no sentido do artigo 38, parágrafo 1 (c), do Estatuto da Corte, relacionado diretamente com o *jus naturale*, do direito romano, e, no direito internacional, o direito comum da humanidade, segundo Jenks, ou direito transnacional, de acordo com Jessup, um termo que tem se tornado padrão no direito internacional. [Esta visão é desenvolvida na opinião dissidente do juíz Tanaka, anexa à decisão de mérito dos *South West Africa* cases (*I.C.J. Reports 1.966*, pp. 292/296)]”.(Tradução livre do original em inglês, *Barcelona Traction Light and Power Co. Case*, ICJ Reports 1.970, Opinião Separada do juíz Ammoun, , p. 286 e 301/304).

⁶⁹³ *North Sea Continental Shelf*, Opinião Dissidente do Juíz Lachs, ICJ Reports, 1.969, p. 227/230.

humanos, que será mencionado abaixo, tem sido considerado capaz de constituir uma norma legal em si mesmo e, ao mesmo tempo, com fundamento nas três principais fontes de direito internacional: convenções internacionais, costume e princípios gerais de direito⁶⁹⁴. (...) A própria Assembléia Geral adotou este ponto de vista, como demonstrado pela resolução de 11 de dezembro de 1963, na qual ‘confirma a interpretação da livre auto-determinação dada por sua resolução de 1960, sobre concessão de independência’. (...) A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969, levou este entendimento integralmente em consideração, quando adotou uma série de soluções para atender às sugestões contidas nas opiniões individuais e propostas dos novos membros da comunidade internacional. Assim, através de uma já longa prática da ONU, o conceito de *jus cogens* obtém um grau de efetividade cada vez maior, ao ratificar, como norma imperativa de direito internacional, os princípios que aparecem no preâmbulo da Carta”⁶⁹⁵

Já no caso sobre atividades militares e paramilitares na, e contra a, Nicarágua (Nicarágua vs. EUA), o Juíz Schwebel, em sua opinião dissidente à decisão da Corte sobre a sua jurisdição e a admissibilidade do caso, sustentou que:

“O direito internacional contemporâneo, que disciplina o uso da força nas relações internacionais, é composto essencialmente do artigo 2, parágrafo 4, e do artigo 51, da Carta da ONU. (...) Enquanto há pouco consenso a respeito do escopo do *jus cogens*, é importante recordar que na Comissão de Direito Internacional e na Conferência de Viena sobre Direito dos Tratados havia o entendimento geral de que se o *jus cogens* possui algum tema indiscutível [este] é o artigo 2, parágrafo 4. (...) Mais ainda, enquanto o artigo 2, parágrafo 4, possui seus antecedentes no Convênio da Sociedade das Nações, no Pacto Briand-Kellogg, e nos princípios e julgamento de Nuremberg, é difícil de se concluir seja

⁶⁹⁴ *South West Africa Cases* – Segunda Fase, Opinião Dissidente, juíz Tanaka, *op. cit.*, p. 300.

⁶⁹⁵ Veja-se Ian Brownlie, *op. cit.*, pp. 483/486. Para o professor Brownlie, as normas imperativas seriam: o direito à autodeterminação dos povos, igualdade racial, soberania dos povos sobre recursos naturais, as regras da convenção sobre genocídio, a proibição da guerra, a proibição do tráfico de escravos, a proibição da pirataria e todos os demais crimes contra a humanidade. Segundo o juíz, a igualdade racial é uma norma jurídica imperativa, particularmente desde a adoção, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, da Declaração de 20 de novembro de 1963, sobre igualdade racial (Resolução 1.904 (XVIII)). Tudo conforme *Barcelona Traction Light and Power Co.*, Opinião Separada, juíz Ammoun, , ICJ Reports 1.970, p. 286 e 301/304

apenas uma mera codificação de direito costumeiro; ao contrário, a Carta [da ONU] foi vista, ao tempo de sua adoção, como um avanço revolucionário em relação à legalidade do uso da força e do recurso à guerra nas relações internacionais, e, se se pensar na realidade e não em doutrina, o artigo 2, parágrafo 4, ainda representa mais sermão do que prática nos assuntos dos Estados”.⁶⁹⁶

O Presidente da Corte à época, juiz Nagendra Singh, sustentou em sua opinião em separado a este caso, que:

“Há uma sensação de que esta não é apenas a abordagem correta das circunstâncias deste caso, por muitas razões, mas também que ela representa a contribuição da Corte para enfatizar que o princípio da proibição do uso da força pertence ao reino do *jus cogens*, e que ele é a pedra fundamental do esforço humano para promover a paz em um mundo destruído por conflitos. Este aspecto não necessita de ser enfatizado (...)”.⁶⁹⁷

Também, o juiz José Sette-Câmara, em sua opinião separada, afirmou que

“(...) eu acredito firmemente que [o princípio da] proibição do uso da força e [o princípio da] não intervenção – este último considerado como corolário da igualdade entre os Estados e auto-determinação – não são apenas princípios cardeais de direito costumeiro internacional mas podem também ser reconhecidos como normas peremptórias de direito costumeiro internacional, que impõem obrigações a todos os Estados. Em relação à proibição do uso da força, a Comissão de Direito Internacional, em seus comentários dos artigos finais sobre Direito dos Tratados disse: "O direito da Carta relativo à proibição do uso da força constitui em si um exemplo conspícuo de uma regra no direito internacional que possui o caráter de *jus cogens*" (*International Law Commission Yearbook*, 1.966, Vol. II, p. 247). No que concerne à não-intervenção, apesar das incertezas que ainda prevalecem em termos de identificação de normas de *jus cogens*, eu afirmo que a proibição da intervenção certamente se enquadra nesta categoria, se se considerar o artigo 53, da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Um tratado que contenha disposições onde os Estados acordem com uma

⁶⁹⁶ *Military And Paramilitary Activities Against and In Nicaragua*, Jurisdição e Admissibilidade, ICJ Reports 1.984, Opinião Dissidente, juiz Schwebel, p. 614/616, parágrafos 88 e 89.

⁶⁹⁷ *Military And Paramilitary Activities Against and in Nicaragua*, Jurisdição e Admissibilidade, Opinião Separada, juiz presidente Nagendra Singh, *op. cit.*, p. 153.

intervenção, direta ou indiretamente, nos assuntos internos ou externos de qualquer outro Estado certamente se enquadraria nos termos do artigo 53, e deveria conseqüentemente ser considerado nulo, por confrontar com uma norma peremptória de direito internacional geral.”⁶⁹⁸

No caso sobre a delimitação marítima da área entre a Groenlândia e Jan Mayen (Dinamarca vs. Noruega), o então vice-presidente da Corte, Juíz Oda, sustentou, em sua opinião separada, que:

“Pode ser contestado que há uma moldura jurídica na qual – e somente na qual – o conteúdo de um acordo é justificável no direito internacional e que qualquer acordo contrário ao *jus cogens* deva ser considerado inválido.”⁶⁹⁹

No mesmo caso, também em opinião separada, o Juíz Shahabudeen, afirmou:

“Na hipótese de conflito irreconciliável (como neste caso), um sistema jurídico integrado possuiria algum método de determinação a respeito de qual norma, em último caso, prevaleceria; pelos mesmos fatos, uma pessoa não pode, ao mesmo tempo, ficar submetido a duas normas contraditórias. (...) Os Estados possuem o direito de derrogar, por acordo, quaisquer normas de direito internacional que não sejam [normas de] *jus cogens*. (...) **Portanto, na ausência de *jus cogens*** (raramente aplicado em relação à delimitação [territorial] marítima), as partes podem concordar em derrogar normas de direito internacional (North Sea, I.C.J. Reports 1.969, p. 42, para. 72).” (grifei)

No parecer consultivo sobre a legalidade da ameaça de utilização de armas nucleares, a Corte argumentou que:

“A extensa codificação do direito humanitário e a amplitude da adesão estes tratados, bem como o fato de as cláusulas de denúncia existentes nestes acordos nunca foram usadas, muniram a comunidade internacional com um *corpus* de tratados que, em sua grande maioria, já se tornou direito costumeiro e reflete os princípios humanos mais universalmente reconhecidos. Estas regras indicam a conduta e o comportamento normais esperados dos Estados. Tem sido sustentado nestes procedimentos que estes princípios e regras de direitos

⁶⁹⁸ *Military And Paramilitary Activities Against and In Nicaragua*, Opinião Separada, Juíz Sette-Camara, Jurisdição e Admissibilidade, *op.cit.*, p. 199/200.

⁶⁹⁹ *Maritime delimitation in the Area Between Greenland and Jan Mayen*, Opinião Separada do juíz vice-presidente Oda, ICJ Reports 1.993, p. 109.

humanitário são parte do *jus cogens*, como definido pelo artigo 53, da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1.969”.

No mesmo parecer, em opinião dissidente, onde tece duras críticas ao posicionamento final adotado, além de inventariar – no sentido de demonstrar a omissão da Corte –, uma série de decisões e posicionamentos desta em relação ao reconhecimento da existência de normas imperativas de direito internacional geral⁷⁰⁰, o Juíz Koroma afirmou que:

“Atualmente, um sistema de prevenção da guerra existe no direito internacional, e engloba a proibição do uso da força, os preceitos de segurança coletiva da Carta da ONU, para a manutenção da paz internacional, a obrigação de utilizar meios pacíficos para a solução de controvérsias internacionais e a regulação de armamentos, limitação de armas e desarmamento. O parecer consultivo da Corte, neste caso, poderia ter fortalecido este regime, servindo de escudo para a humanidade. (...) O direito à legítima defesa não é uma licença para o uso da força; ela é regulada pelo direito e jamais foi designada para ameaçar a segurança de outros Estados. (...) Ao não apreciar tratados específicos ou regras de direito costumeiro que deveriam regular ou proibir o uso de armas nucleares, a Corte tendeu a declarar ou que não deve se pronunciar sobre o tema ou que tal declaração não é necessária. Por exemplo, sobre a questão se os princípios e regras de direito humanitário são normas de *jus cogens* ou não, como definido pelo artigo 53, da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1.969, a Corte sustentou que não havia necessidade de pronunciar-se sobre a questão, muito embora exista uma adesão quase universal ao fato de que as convenções de Genebra, de 1949, sejam declaratórias do

⁷⁰⁰ “No estabelecimento de tais parâmetros, a Corte, no caso das *Reservas* [à Convenção do Genocídio], referiu-se aos princípios jacentes à convenção sobre a proibição do genocídio como sendo princípios que são reconhecidos pelas nações civilizadas, ‘vinculantes dos Estados, mesmo sem obrigação convencional’ (*Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, I.C.J. Reports 1.951*, p. 23). (...) No caso *Corfu Channel*, a Corte referiu-se a ‘certs princípios gerais e bem reconhecidos, especificamente: considerações elementares de humanidade, ainda mais exatos em tempos de paz do que na guerra’ (*I.C.J. Reports 1.949*, p. 22). (...) No caso *Barcelona Traction*, a Corte, ao discutir as obrigações dos Estados em relação à comunidade internacional, sustentou que tais obrigações são oponíveis *erga omnes* e que ‘derivam, por exemplo, no direito internacional contemporâneo, da proibição de atos de agressão, e de genocídio, bem como de princípios e regras relativas aos direitos fundamentais da pessoa humana, inclusive a proteção contra a escravidão e discriminação racial. Alguns destes direitos de proteção ingressaram no corpo do direito internacional geral. . .?’ (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, I. C. J. Reports 1.970*, p. 32, parágrafo 34).

direito costumeiro internacional e haja uma comunidade de interesses e o consenso em relação à sua observação e ao respeito por suas disposições. (...) Ao invés disto, a Corte deveria ter buscado ir além desta questão fundamental sobre o caráter de *jus cogens* de certas normas e princípios de direito humanitário, ao estabelecer que a solicitação feita a ela ‘não levanta questões sobre os aspectos de direito humanitário que se aplicariam ao uso de armas nucleares’. Com todo o respeito, elas se aplicam”.⁷⁰¹

O Presidente da Corte à época declarou que:

“Uma amostra de todos estes desenvolvimentos é que o direito internacional agora aceita conceitos tais como obrigações *erga omnes*, regras de *jus cogens*, ou a herança comum da humanidade. A resoluta abordagem positivista voluntarista, do direito internacional, ainda comum no começo do século – e que a Corte Permanente não deixou de adotar no mencionado julgamento⁷⁰² – tem sido substituída por uma concepção objetiva sobre o direito internacional, um direito mais apto a buscar refletir a consciência jurídica coletiva e responder às necessidades sociais dos Estados organizados em comunidade. Junto com a evolução da sociedade internacional em si está o progresso na esfera tecnológica, que agora permite a total e virtualmente instantânea aniquilação da raça humana. (...) A Corte reconheceu integralmente este fato. (...) Eu não tenho dúvidas de que a maioria dos princípios e normas de direito humanitário e, em qualquer caso, os dois princípios – um dos quais proíbe a utilização de armas de efeitos indiscriminados e o outro a utilização de armas que produzam sofrimento desnecessário – compõem o *jus cogens*⁷⁰³(...) Eu acredito que se possa ir além desta

⁷⁰¹ *Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons*, Opinião Dissidente do juiz Koroma, *op. cit.*

⁷⁰² "O direito internacional regula a relação entre Estados independentes. As regras de direito que vinculam Estados, portanto, decorrem de sua própria vontade, como expressado em convenções ou pelos usos geralmente aceitos como expressão de princípios de direito, e são estabelecidas de modo a regular as relações entre estas comunidades independentes Coexistentes ou com o objetivo de alcançar metas comuns." ("*Lotus*", *Judgment No. 9*, 1.927, *P.C.I.J., Sevies A*, No. 10, p. 18.)

⁷⁰³ Veja-se o parágrafo 79, do parecer consultivo, onde se lê: "É indiscutível que, pelo fato de um grande número de regras de direito humanitário, aplicável a conflitos armados, seja tão importante em relação à pessoa humana e a 'considerações elementares de humanidade', como a Corte sustentou em seu julgamento de 9 de abril de 1.949, no caso *Corfu Channel (ICJ. Reports 1.949*, p. 22), as convenções da Haia e de Genebra devem ser observadas por todos os Estados, tenham ou não ratificado as convenções que as

conclusão e afirmar que há, de fato, uma *obrigação geral* de dupla face, oponível *erga omnes*, de negociar de boa-fé e de se alcançar o resultado desejado. De fato, não é ilógico se pensar que, considerando-se ao menos a unanimidade formal neste campo, esta obrigação de dupla face, de se negociar de boa-fé e de se alcançar o resultado desejado, que possui atualmente 50 anos, já adquiriu um *caráter costumeiro*.”

Em seu relatório sobre o Direito dos Tratados, em 1.958⁷⁰⁴, Gerald Fitzmaurice sustentou, sobre o esboço do artigo 17, que:

“As regras de direito internacional, neste contexto, enquadram-se amplamente em duas categorias – aquelas que são mandatórias e imperativas, em quaisquer circunstâncias (*jus cogens*) e aquelas (*jus dispositivum*) que apenas fornecem uma regra a ser aplicada na ausência de outro regime acordado ou, mais corretamente, aquelas cuja variação ou modificação sob um regime acordado é permitida, uma vez que a posição e os direitos de seus Estados não são afetados. Esta distinção não fica sempre clara para as autoridades, do que resulta muitas afirmações equivocadas sobre a nulidade dos tratados, se ‘contrários’ ao direito internacional. (...) Não é possível – nem, para o presente propósito, necessário – mencionar exaustivamente quais são as normas de direito internacional que possuem o caráter de *jus cogens*, mas uma característica comum a elas, ou à grande maioria delas, evidentemente é que elas envolvem não apenas normas legais mas, também, considerações morais e de ordem pública internacional. (...).”

O reconhecimento da jurisdição de normas de *jus cogens* aparece também na jurisprudência de outros tribunais internacionais, nos moldes delimitados pela prática da Corte Internacional de Justiça, ainda que em cores mais vibrantes.

Por exemplo, o Tribunal Criminal Internacional para a Ex-Iugoslávia, na sentença do caso *Furundžija*, por exemplo, reconheceu que “a natureza de *jus cogens* da proibição contra a tortura articula a noção de que esta proibição é agora uma dos principais parâmetros da comunidade internacional. Mais ainda, esta proibição busca também produzir um efeito desencorajador, ele sinaliza a todos os membros da comunidade

suas disposições, porque *elas constituem princípios intransigíveis de direito internacional costumeiro*.” (tradução livre. grifei)

⁷⁰⁴ *Third Report on the Law of the Treaties*, G.G. Fitzmaurice, Special Rapporteur (A/CN.4/115 and Corr. 1, p. 41/42).

internacional e aos indivíduos sob sua autoridade, que a proibição da tortura é um valor absoluto, do qual ninguém deve se desviar”⁷⁰⁵.

3.3.2. A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE COMO NORMA INTERNACIONAL DE *JUS COGENS*

Afirmada pela doutrina do direito internacional do meio ambiente como marco inicial do reconhecimento da possibilidade de dano ambiental transfronteiriço, bem como da interdependência e responsabilidade comum dos Estados em relação às questões ambientais, a decisão arbitral sobre o caso da Fundação Trail⁷⁰⁶, de certo modo, também reconheceu, como fundamento essencial de sua decisão, a existência de uma norma imperativa de direito internacional jacente à existência e co-existência dos Estados da sociedade internacional.

De fato, a decisão arbitral reconheceu como norma peremptória, inderrogável e independente ao reconhecimento ou aceitação dos Estados⁷⁰⁷, o dever dos Estados de não utilizarem ou permitirem a utilização de seus respectivos territórios para a ocorrência de dano em território alheio, ao estabelecer que: “O Tribunal, portanto, considera que as decisões acima, consideradas como um todo, consituem uma base adequada para as suas conclusões, especificamente, as de que, segundo princípios de direito internacional, bem como o direito dos Estados Unidos, nenhum Estado tem o direito de usar ou permitir o uso de seu território de modo tal que possa causar dano por fumaça no ou para o território de outro e às pessoas e propriedades ali localizadas (...)”⁷⁰⁸.

E concluiu este ponto reconhecendo que o Canadá era responsável internacionalmente pelos atos da Fundação Trail e que uma das obrigações decorrentes do seu poder soberano era o fato de estar obrigado a garantir que os atos de seus súditos – e os

⁷⁰⁵ Cf. *Prosecutor vs. Anto Furundžija*, International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, caso IT-95-17/1-T, julgamento de 10 de dezembro de 1998, parágrafo 154.

⁷⁰⁶ *Trail Smelter Case* (United States, Canada), 16 de abril de 1938 e 11 de março de 1941, Reports of International Arbitral Awards, United Nations, Volume III, p. 1.905-1.982.

⁷⁰⁷ Através da analogia com algumas decisões da Suprema Corte estadunidense.

⁷⁰⁸ *Trail Smelter Case*, *op. cit.*, p. 1.965. Tradução livre. Grifei. A sentença arbitral fundamenta esta decisão específica do seguinte modo: “As decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, que são as bases destas conclusões, são decisões de equidade e uma inspirada por ela, e, juntamente com o regime aqui estabelecido, irão, na opinião do Tribunal, ser ‘justas para todas as partes envolvidas’, ao menos, se as condições do Vale do Rio Columbia continuarem a existir.”(idem)

seus de modo geral –, estejam sempre em conformidade com as normas de direito internacional⁷⁰⁹.

Na decisão de mérito do caso sobre o Canal de Corfu⁷¹⁰, a Corte Internacional de Justiça reconheceu que as obrigações impostas ao governo albanês consistiam, basicamente, na advertência de que as águas do estreito e do canal estavam minadas e dos perigos decorrentes desta situação aos navios em trânsito pelo local, bem como serem estas obrigações decorrentes não da Convenção VIII da Haia, de 1.907, aplicável somente em tempo de guerra, mas de regras gerais bem estabelecidas, tais como a de consideração humanitária – principalmente em tempos de paz –, liberdade de comunicações marítimas, e a obrigação de todo e qualquer Estado de não permitir a utilização de seu território para a prática de atos contrários ao direito dos outros Estados⁷¹¹.

Em função disso, e do reconhecimento de que o governo albanês não cumpriu com esta obrigação internacional – de onde decorre sua responsabilidade internacional pelos fatos ocorridos –, julgou a Albânia “responsável segundo o direito internacional pelas explosões ocorridas em 22 de outubro de 1.946, em águas albanesas, e pelos danos e perdas humanas decorrentes, bem como [reconhece] a existência do dever albanês de indenizar o Reino Unido.”⁷¹².

Com base nestes precedentes⁷¹³ – bem como no que foi explicado anteriormente, em relação à existência e configuração das normas imperativas de direito

⁷⁰⁹ “Considerando-se as circunstâncias do caso, o Tribunal julga que o Canadá é responsável, perante o direito internacional, pela conduta da Fundação Trail.”

⁷¹⁰ *Corfu Channel Case*, Decisão, I.C.J. Reports 1.949.

⁷¹¹ *op. cit.*, p. 22. No original: “The obligations incumbent upon the Albanian authorities consisted in notifying, for the benefit of shipping in general, the existence of a minefield in Albanian territorial waters and in warning the approaching British warships of the imminent danger to which the minefield exposed them. Such obligations are based, not on the Hague Convention of 1.907, No. VTII, which is applicable in time of war, but on certain general and well-recognized principles, namely : elementary considerations of humanity, even more exacting in peace than in war ; the principle of the freedom of maritime communication ; and every State's obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States.”.

⁷¹² *Idem*, p. 23. No original: “responsible under international law for the explosions which occurred on October 22nd, 1.946, in Albanian waters, and for the damage and loss of human life which resulted from them, and that there is a duty upon Albania to pay compensation to the United Kingdom”

⁷¹³ Note-se que estes precedentes encontram-se ampla e solidamente estabelecidos e reconhecidos no direito internacional geral, prova disso é o recente ingresso, na Corte Internacional de Justiça, de uma ação proposta pelo Equador contra a Colômbia, sobre a fumigação ilegal de herbicidas, partindo do território colombiano em direção ao Equador, em que um dos argumentos principais da inicial é baseado justamente na suposta violação, pela Colômbia, de suas obrigações perante o direito internacional, principalmente do dever imposto a todos os Estados de cuidar para que seu território e seus súditos não sejam utilizados para a prática de atos

internacional geral, ou *jus cogens* –, é de se argüir a existência de normas imperativas de direito internacional geral relacionadas ao meio ambiente e à sua proteção, ainda que recente a sua emergência como ramo autônomo do direito internacional.

A Corte Internacional de Justiça já se manifestou sobre estas questões, ao estabelecer que:

“A Corte reconhece que o meio ambiente é diariamente ameaçado (...) O meio ambiente não é uma abstração, mas representa o espaço de vida, a qualidade de vida e a saúde dos seres humanos, inclusive das gerações que ainda não nasceram. A existência de uma obrigação geral do Estados, de garantir que as atividades dentro de sua jurisdição e controle respeitem o meio ambiente de outros Estados ou de áreas além de seu controle nacional, faz parte agora do *corpus* do direito internacional relacionado ao meio ambiente”⁷¹⁴

Além disto, na decisão de mérito do caso sobre o *Projeto Gabčíkovo-Nagymaros*, a Corte declarou que: “nenhuma das Partes contestou o fato de que novas normas peremptórias de direito ambiental [internacional] emergiram desde a conclusão do tratado de 1.977 [entre Hungria e Tchecoslováquia] (...)”⁷¹⁵. Assim a proteção do meio ambiente, e a busca do mais elevado padrão de equilíbrio e salubridade ambientais, são normas peremptórias de direito internacional geral, impostas a todos os Estados. O caráter de *jus cogens* decorre justamente do papel fundamental que esta obrigação representa para toda a humanidade. Em relação ao Conselho de Segurança da ONU, as normas de *jus cogens* desempenham função dupla: são, ao mesmo tempo, causa de agir e limite de ação.

Antonio Cassese, ao tratar da aplicabilidade das normas de *jus cogens* e de seus efeitos, ressalta o entendimento de que o caráter cogente de suas disposições são vinculantes não apenas para os Estados, mas também em relação aos demais sujeitos de direito internacional, inclusive as organizações internacionais e seus órgãos⁷¹⁶. Neste ponto, destaca o entendimento do juiz Lauterpacht, em sua opinião em separado à decisão

danosos ao território e à população de outro Estado. Cf. International Court of Justice, Press Release 2.008/5, de 01 de abril de 2.008.

⁷¹⁴ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Parecer Consultivo, ICJ Reports 1.996, p. 241/242, para. 29. O grifo não consta do original.

⁷¹⁵ *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungria vs. Eslováquia). ICJ Report 1.996, p. 64, parágrafo 112. Especificamente neste ponto, a Corte respondeu ao argumento lançado pela Hungria, de que teria interrompido a construção de sua parte do sistema de barragens pela emergência de normas imperativas de proteção ambiental e de obrigações *erga omnes* relacionadas ao tema.

⁷¹⁶ Cf. CASSESE, Antonio. *op. cit.*, p. 205/206.

sobre medidas provisionais, no caso sobre a *Aplicação da Convenção sobre Genocídio*, de que:

“O conceito de *jus cogens* funciona como um conceito superior tanto ao direito internacional consuetudinário quanto ao tratado. O auxílio que o artigo 103, da Carta da ONU, pode fornecer ao Conselho de Segurança, no caso de conflito entre uma de suas decisões e uma obrigação de um tratado – como questão de simples hierarquia de normas – se estende ao conflito entre uma resolução do Conselho de Segurança e *jus cogens*. (...). Agora, não se deve considerar que o Conselho de Segurança jamais adotaria deliberadamente uma resolução claramente violadora de uma regra de *jus cogens* ou demandando violação de direitos humanos. Mas, a possibilidade de que uma resolução do Conselho de Segurança possa, inadvertidamente, ou de modo não antevisto, levar a tal situação não pode ser afastada. Ao que parece, é o que está ocorrendo aqui. Com base nisto, a incapacidade da Bósnia e Herzegovina de ser suficientemente forte para revidar as agressões dos sérvios e efetivamente evitar a implementação da política sérvia de limpeza étnica está, ao menos em parte, atrelada ao fato de que esta capacidade ter sido severamente afetada pelo embargo. Vista por este ângulo, a resolução do Conselho de Segurança pode ser considerada como tendo efetivamente convocado os Estados-membros, ainda que inadvertidamente e seguramente sem querer, a tornarem-se, de certo modo, apoiadores da atividade genocida dos sérvios e, desta maneira, a agirem em violação a uma regra de *jus cogens*”⁷¹⁷.

Além disso, reforça o entendimento de que os órgãos de organizações internacionais – inclusive o Conselho de Segurança da ONU – estão sujeitos às limitações impostas pelas normas de *jus cogens*⁷¹⁸, ao mencionar o entendimento da Câmara de Apelação, do Tribunal Criminal para a Ex-Iugoslávia, na decisão da apelação do caso *Tadić*⁷¹⁹, de que o Conselho de Segurança está “sujeito ao respeito às normas peremptórias de direito internacional (*jus cogens*)”⁷²⁰.

⁷¹⁷ Cf. *Application of the Convention on Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Medidas Provisionais, Ordem de 04 de janeiro de 1.993, ICJ Report 1.993, p. 440/441, parágrafos 100/102.

⁷¹⁸ Entendimento esposado, dentre outros, por Érika de Wet (**Chapter VII Powers...**, *op. cit*) e Christian Tams (**Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law**. Cambridge, Cambridge University Press, 2.005).

⁷¹⁹ Cf. *Prosecutor vs. Duško Tadić*, International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia

Disto decorre que o Conselho de Segurança, ainda que exercite seus poderes contra a violação de normas de *jus cogens*, que representem ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, ou que de qualquer modo possam comprometer a segurança internacional, é também subordinado e limitado por este tipo de norma.

As normas de *jus cogens* devem ser respeitadas e submetem a todos os atores da sociedade internacional, e sua violação pode ensejar, inclusive, a atuação do Conselho de Segurança da ONU⁷²¹. Por diversas vezes o Conselho de Segurança exerceu seus poderes para estabelecer sanções de natureza militar e não militar contra atos estatais de genocídio⁷²², violação da proibição do uso unilateral da força (tanto oficialmente reconhecidos como atos de agressão, rupturas da paz ou ameaças de ruptura da paz), pirataria⁷²³ e graves violações de direitos humanos⁷²⁴, sendo esta prática e este entendimento já consolidado em seus procedimentos.

A proibição do genocídio, a proteção dos direitos humanos, a proibição de atos de pirataria e a proibição do uso da força são os exemplos mais comuns de princípios que possuem reconhecimento universalmente consolidado, na doutrina do direito internacional e na jurisprudência da Corte Internacional de Justiça, como sendo normas de *jus cogens*.

Portanto, é de se concluir que o Conselho de Segurança já exerceu seus poderes contra situações que violavam normas de *jus cogens* – ainda que nunca tenha fundamentado nenhuma de suas resoluções expressa e diretamente neste argumento⁷²⁵.

since 1991, Julgamento da apelação, IT-94-1-A, de 15 de julho de 1.999. à época, Cassese compunha, como juiz, a Câmara de Apelação do Tribunal.

⁷²⁰ *Prosecutor vs. Duško Tadić*, parágrafo 296.

⁷²¹ O Conselho de Segurança da ONU já exerceu seus poderes para estabelecer sanções de natureza militar e não militar contra atos estatais de genocídio, violação da proibição do uso unilateral da força e graves violações de direitos humanos, em diversas oportunidades, sendo esta prática e este entendimento já consolidado em seus procedimentos. A proibição do genocídio, a proteção dos direitos humanos e a proibição do uso da força são princípios têm reconhecimento universalmente consolidado na doutrina do direito internacional e na jurisprudência da Corte Internacional de Justiça como sendo normas de *jus cogens*.

⁷²² Veja-se, por exemplo, as resoluções relacionadas ao genocídio na ex-Iugoslávia.

⁷²³ Vide, por exemplo, Resolução 1.851 (2.008) (S/RES/1.816 (2.008)), de 16 de dezembro de 2.008, onde condenou veementemente os atos de pirataria e roubo armado de piratas somalis, bem como reconheceu que este problema agrava a situação na Somália, que continua a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais na região, e estabeleceu medidas coercitivas contra tais atos. Vide também as Resoluções 1.814 (2.008) (S/RES/1.814 (2.008)), de 15 de maio de 2.008, 1.816 (2.008) (S/RES/1.816 (2.008)), de 02 de junho de 2.008, 1.838 (2.008) (S/RES/1.838 (2.008)), de 07 de outubro de 2.008, 1.844 (2.008) (S/RES/1.844 (2.008)), de 20 de novembro de 2.008, e 1.846 (2.008) (S/RES/1.846 (2.008)), de 02 de dezembro de 2.008.

⁷²⁴ Veja-se, por exemplo, as resoluções citadas ao longo deste trabalho, sobre as situações em Angola, Ruanda, Serra Leoa, Haiti, Bósnia e Herzegovina, Kuwait e República Democrática do Congo.

⁷²⁵ Não que não o tenha feito indiretamente, através da cautelosa redação de suas resoluções. Por exemplo, na Resolução 1.816 (2.008), ao se referir aos atos de pirataria e roubo praticados nas águas territoriais e na costa da Somália, o Conselho “afirmando que o direito internacional, como refletido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1.982 (‘a Convenção’), estabelece uma

Entretanto, até a ação deste órgão deve guardar obediência às normas peremptórias de direito internacional, sobretudo as normas de direitos humanos⁷²⁶, uma vez que “se o Conselho desrespeitar uma destas normas, sua resolução deve ser interpretada de tal modo a ser consistente com [as normas de] *jus cogens*, a não ser, que a incompatibilidade seja tamanha que a resolução deva ser considerada inválida”⁷²⁷.

3.3.3. A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE COMO OBRIGAÇÃO INTERNACIONAL *ERGA OMNES*

moldura [jurídica] aplicável ao combate à pirataria e ao roubo, bem como a outras atividades no oceano; reafirmando as disposições relevantes do direito internacional em relação à repressão da pirataria, inclusive a Convenção, e relembrando que elas fornecem princípios fundamentais para a cooperação, na maior extensão possível, para a repressão à pirataria no alto-mar ou em qualquer outro local fora da jurisdição de qualquer Estado, inclusive, mas não limitados a, abordagem, busca e captura de embarcações envolvidas ou suspeitas de envolvimento em atos de pirataria (...)” (grifei). A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar incorporou a proibição do tráfico de escravos (art. 99) – consolidada no direito internacional geral, desde o final do século XIX, e reconhecida como norma de *jus cogens* em diversas oportunidades tanto pela Comissão de Direito Internacional, durante os trabalhos de preparação da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1.969, quanto pela Corte Internacional de Justiça –, e também a repressão à pirataria (art.100), imposta, inclusive, *erga omnes partes*, mesmo que o ato de pirataria não tenha sido praticado na sua própria costa ou suas águas jurisdicionais. Na Resolução 1.838 (2.008), o Conselho reitera que condena e deplora os atos de pirataria e roubo praticados na costa da Somália, fazendo o alerta de que estas disposições aplicam-se ao caso da Somália e que não devem ser consideradas como constituindo direito consuetudinário internacional. Esta ressalva foi feita para se impedir a possibilidade de interpretação extensiva de suas disposições a outras situações que não as do caso excepcional da Somália. De qualquer modo, fato é que o Conselho manejou seus poderes no sentido de repreender especificamente a violação a uma norma tida como de *jus cogens*.

⁷²⁶ Vide artigo 24 (2), da Carta da ONU.

⁷²⁷ Cf. CASSESE, Antonio, *op. cit.*, p. 206. Para ilustrar esta conclusão, Cassese recorda ainda o conflito entre a Resolução 1.497, do Conselho de Segurança, de 01 de agosto de 2.003, e certas disposições da Convenção de Genebra de 1.949, cujas disposições criminais indubitavelmente pertencem ao campo do *jus cogens*, estando “entre as mais fundamentais disposições dentre as quatro convenções [de Genebra, de 1.949] e, portanto, ‘intransigíveis’, preempatórias em natureza, como a CIJ sustentou [no parecer consultivo sobre] *Ameaça ou Uso de Armas Nucleares* (§ 79)”. Segundo o ilustre doutrinador, naquela resolução “o Conselho de Segurança ‘decidiu’, no §7, que ‘oficiais ou pessoal efetivos ou reformados’ de força [armada] e o pessoal de Estado contribuidor da Força Multinacional para a Libéria, que não seja membro do TPI, ‘deve sujeitar-se à jurisdição exclusiva do respectivo Estado’ em relação a qualquer ofensa criminal na qual possa estar envolvido (ou tenha se envolvido) em relação à força multinacional. Disto decorre que se, se uma destas pessoas pratica uma ‘grave violação’ de uma das quatro Convenções de Genebra, as quais prevêm jurisdição universal (...), ele apenas poderá ser julgado em seu Estado nacional, enquanto pelas disposições das convenções, se fosse encontrado no território de Estado parte na Convenção, poderia (de fato, deveria) ser julgado ali, ou extraditado. Esta inconsistência pode ser resolvida coordenando-se a resolução do Conselho de Segurança com a Convenção e, em função disso, adotando-se uma interpretação estrita de suas interpretações: se a pessoa em questão é presa no território de outro Estado, o Estado nacional pode requisitar sua extradição, e o Estado do *fórum deprehensionis* deve obedecer; de mesmo modo, após a apreensão da pessoa, este Estado está obrigado a oferecer imediatamente ao Estado de nacionalidade do preso a sua extradição. Desta forma, a noção de jurisdição ‘exclusiva’ decairia para jurisdição ‘primária’” (*op. cit.*, p. 206/207).

Desde que a Corte Internacional de Justiça proferiu o julgamento de mérito do caso da *Barcelona Traction*⁷²⁸, em 1.970, os juristas internacionais vêm discutindo o conceito das obrigações internacionais *erga omnes*, ou obrigações devidas à comunidade internacional como um todo. Em sua decisão, a corte estabeleceu que:

“33. Quando um estado admite em seu território investimentos estrangeiros ou nacionais estrangeiros, tanto sejam pessoas naturais ou jurídicas, fica obrigado a estender a eles a proteção da lei e assume obrigações relacionadas ao tratamento destas pessoas de acordo com a lei. Estas obrigações, contudo, não são absolutas nem inqualificáveis. Em particular, uma distinção essencial deve ser realizada entre as obrigações de um estado perante a comunidade internacional como um todo, e aquelas decorrentes vis-à-vis de suas relações com outro estado no campo diplomático. Por sua natureza essencial aquelas são impostas a todos os estados. Sob o ponto de vista da importância dos direitos envolvidos, todos os estados podem sustentar que possuem interesse jurídico em seu cumprimento; elas são obrigações *erga omnes*.

34. Tais obrigações decorrem, por exemplo, no direito internacional contemporâneo, da ilegalidade dos atos de agressão, e do genocídio, como também de princípios e regras relativos aos direitos básicos da pessoa humana, inclusive proteção contra a escravidão e discriminação racial. Alguns dos direitos correspondentes de proteção foram introduzidos no corpo do direito internacional geral (*Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1.951*, p. 23); outros são conferidos por instrumentos internacionais de caráter universal ou quase-universal.”⁷²⁹

Curiosamente, o mérito em si do caso *Barcelona Traction* não se referiu, nem de longe, à questão da existência e aos efeitos das obrigações *erga omnes*, mas, estes dois parágrafos, inscritos no texto de sua decisão, ganharam vida própria⁷³⁰, tornado-se os responsáveis pela notoriedade do caso nos compêndios de direito internacional desde a sua

⁷²⁸ *Barcelona Traction Light and Power Company, Limited*, Julgamento de Mérito, ICJ Reports, 1.970. Doravante referenciado apenas como *Barcelona Traction*.

⁷²⁹ *Barcelona Traction*, *op. cit.*, p. 32, para. 33/34.

⁷³⁰ TAMS, Christian J. **Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law**. Cambridge, Cambridge University Press, 2.005, p. 2.

publicação. A partir daí, o conceito e a importância desta categoria de obrigações internacionais, sobretudo em relação a seus efeitos, têm sido amplamente reconhecidos.

Como apontado por Maurizio Ragazzi, “a novidade introduzida (ou, ao menos, confirmada e fortalecida) pelo conceito de obrigações *erga omnes*, especificamente a idéia de que o direito internacional atual não apenas regula as relações recíprocas entre os Estados, mas também envolve considerações que vão além da mera soma de seus interesses individuais”⁷³¹.

A Comissão de Direito Internacional da ONU, nos artigos de seu esboço de convenção sobre Responsabilidade Internacional dos Estados, mais precisamente no artigo 48 (1)(b), referiu-se às conseqüências da violação de uma obrigação *erga omnes*, ao estabelecer que, além do próprio ofendido, qualquer Estado, estaria habilitado a demandar a responsabilidade do agressor se a obrigação violada for *devida à comunidade internacional como um todo*⁷³².

Como expressamente esclarecido pela Comissão, esta disposição busca dar efetividade ao disposto na sentença do caso Barcelona Traction, “onde a Corte traçou uma ‘distinção essencial’ entre obrigações devidas a Estados particulares e aquelas devidas ‘à comunidade internacional como um todo’”⁷³³.

Apesar de ser considerada o marco inicial da emergência do conceito das obrigações *erga omnes*, no direito internacional moderno – em que pesem os comentários que destacam a falta de contornos claros e bem definidos em sua definição e sua aplicação como *panacéia* – a sentença do caso Barcelona Traction, todavia, não foi a primeira vez em que tal referência foi levantada. Na verdade, o conceito já vinha sendo gestado e, de certa forma, até testado, em algumas outras ocasiões anteriores.

⁷³¹ Cf. RAGAZZI, Maurizio. **The Concept of International Obligations *Erga Omnes***. Oxford, Clarendon Press, 2.002, p.218.

⁷³² Cf. UN Doc. A/56/10 – Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-Third Session (23 April – 1 June and 02 July – 10 August 2.001), p. 126/127, parágrafos 2, 8/10.

⁷³³ Idem, p. 127, parágrafo 08. A Resolução 56/83 (A/RES/56/83), da Assembléia Geral, de 12 de dezembro de 2.001, acolheu os artigos elaborados pela Comissão de Direito Internacional e submeteu suas disposições à apreciação dos governos, além de ter determinado a inclusão em sua agenda do tema “Responsabilidade dos Estados pela [Prática de] Atos Errados Internacionais (*Responsability of States for Internationally Wrongful Acts*)”. Os artigos do esboço da Comissão foram integralmente adotados pela Assembléia Geral, inclusive o artigo 48. A Resolução 59/35 (A/RES/59/35), da Assembléia Geral, de 02 de dezembro de 2004, solicitou ao Secretário-Geral que convidasse os Estados a emitirem comentários escritos sobre os artigos da Comissão e que elaborasse uma compilação de decisões de cortes internacionais, tribunais e outros órgãos que mencionem os artigos sobre a responsabilidade internacional dos Estados, elaborados pela Comissão de Direito Internacional. Solicitação idêntica foi feita pela Resolução 62/61 (A/RES/62/61), da Assembléia Geral, de 06 de dezembro de 2.007.

No próprio parecer consultivo sobre a possibilidade de reservas à convenção sobre genocídio⁷³⁴, de 1.951 – citado expressamente pela decisão do caso *Barcelona Traction* –, a Corte Internacional de Justiça alicerçou sua fundamentação sobretudo no fato de que as origens da convenção estão no entendimento, por parte da sociedade internacional, de que o genocídio deveria ser punido e condenado como um crime internacional, por envolver a negativa de existência a grupos humanos inteiros, fato que choca a consciência da humanidade e resulta em grandes perdas humanas, contrário à moral e aos propósitos e valores da ONU⁷³⁵.

A consequência deste entendimento, segundo a Corte, é que os princípios envolvidos na Convenção são de reconhecimento universal, oponíveis a todos os Estados, sendo este alcance universal, desde o início de sua existência, objetivo tanto da Assembléia Geral quanto dos Estados-membros⁷³⁶. A convenção foi aprovada por unanimidade, com inequívoco propósito humanitário, o que lhe confere caráter universal⁷³⁷.

Ao reconhecer expressamente um interesse jurídico universal no cumprimento de certas categorias de obrigações, a Corte trouxe à luz – na decisão do caso *Barcelona Traction* – entendimento que já vinha gestando há algum tempo e que vinha sendo reconhecido gradativamente pelo direito internacional⁷³⁸. Em seu voto dissidente ao parecer consultivo sobre a legalidade da ameaça de uso ou uso de armas nucleares, o juiz Weeramantry afirmou que o conceito de obrigações *erga omnes* estava à porta da Corte por muitos anos⁷³⁹.

Após a decisão do caso *Barcelona Traction*, o conceito e a existência de obrigações internacionais *erga omnes* foram reafirmados e, por vezes, ampliados, nas decisões dos casos sobre *Nicarágua*, *Timor Leste*, *Genocídio* (1.996), *Gabčíkovo-Nagymaros*, *Conflitos Armados* (Congo vs. Ruanda) e *Testes Nucleares*, e nos pareceres consultivos da *Namíbia* e do *Muro da Palestina*.

⁷³⁴ *Reservations to the Convention on Genocide*, Parecer Consultivo, ICJ Reports, 1.951.

⁷³⁵ Vide, por exemplo, o texto da Resolução 96 (I), da Assembléia Geral da ONU, de 11 de dezembro de 1.946, onde a Assembléia Geral reconheceu que o “genocídio é a negação do direito à existência de grupos humanos inteiros, como o homicídio é a negação do direito à vida do indivíduo; esta negativa do direito de existir choca a consciência da humanidade, (...) a punição do crime de genocídio é uma questão de preocupação internacional” e afirmou que o genocídio constituía crime perante o direito internacional, conduta que o mundo civilizado condenava.

⁷³⁶ *Reservations to the Convention on Genocide*, *op. cit.*, p. 12.

⁷³⁷ Veja-se também, em relação a obrigações que são oponíveis ou exigíveis a Estados não-membros de determinado pacto, TAMS. Christian. *op. cit.*, p. 69/96 e 117/129.

⁷³⁸ Cf. TAMS, Christian, *op. cit.*, p. 96.

⁷³⁹ ICJ Reports, 1.995, p. 216, *apud* TAMS, Christian, *op. cit.*, p. 96.

Ainda que alguns doutrinadores apontem para uma utilização indiscriminada e multisignificativa do conceito, por parte da Corte Internacional de Justiça⁷⁴⁰, este tem sido utilizado, a princípio, para significar uma categoria de obrigações que, por sua natureza e pelos valores que comportam, são de *interesse* e *importância* amplos, devendo ser observadas *por todos*, ou seja, *cabendo a todos* o seu cumprimento⁷⁴¹, diferente, portanto, daquelas decorrentes das relações contratuais estabelecidas ordinariamente por tratados – pelo direito internacional *voluntário*, no sentido *grotiano*.

No caso da *Namíbia*, a Corte decidiu que “o término do mandato e a declaração de ilegalidade da presença da África do Sul na Namíbia é (sic) oponível a todos os Estados, impedindo *erga omnes* [o reconhecimento d]a legalidade de uma situação mantida em violação ao direito internacional”⁷⁴². Ou seja, a Corte entendeu que, diante das resoluções da Assembleia Geral – principalmente a Resolução 2.145 (XXI), de 27 de outubro de 1.966, que revogou o mandato sul-africano na Namíbia –, e do Conselho de Segurança – em especial a Resolução 276 (1.970), de 30 de janeiro de 1.970, que declarou ilegal a continuidade da presença sul-africana na Namíbia –, *todos* os Estados estavam obrigados a negar reconhecimento e legalidade à continuidade da presença sul-africana naquele território, em todos os seus aspectos, inclusive aqueles que, eventualmente, não fossem ainda membros da organização.

De acordo com a explicação de Christian Tams, “enquanto os efeitos legais de tais resoluções nos membros da ONU são regidos pelas disposições pertinentes da Carta da ONU, esta não explica porque as resoluções deveriam ser obrigatórias, ou oponíveis, a não membros. Ao estabelecer que as resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança ‘imped[em] *erga omnes* a legalidade’ da presença continuada da África do Sul na Namíbia, a Corte esclarece que os não-membros não podem ignorar seus efeitos. Como consequência disto, os Estados não-membros têm de ‘agir de acordo’ com as decisões dos órgãos competentes da ONU. (...). Ao estabelecer validade *erga omnes* às resoluções dos órgãos da ONU, a Corte ampliou o círculo de Estados vinculados por elas”⁷⁴³

⁷⁴⁰ Cf. TAMS, Christian, *op. cit.*, p. 101/106.

⁷⁴¹ A diferença conceitual e técnica elementar entre a classificação como norma de *jus cogens* ou como obrigação internacional *erga omnes* está no fato de que todas as normas de *jus cogens* estabelecem obrigações *erga omnes*. A classificação como *jus cogens* refere-se ao *status* hierárquico da norma, enquanto que a designação da obrigação como *erga omnes* refere-se ao procedimento, à conduta esperada do Estado em relação não apenas à sociedade internacional, mas à humanidade como um todo

⁷⁴² *Parecer da Namíbia*, *op. cit.*, p. 56, parágrafo 126.

⁷⁴³ Cf. TAMS, Christian. *op. cit.*, p. 108/109. O Autor ainda menciona passagem da opinião separada do juiz de Castro, que esclarece ainda mais este entendimento: “Estes Estados [não-membros] não possuem nenhuma obrigação perante a Carta [da ONU]. Mesmo assim eles devem respeitar a declaração de caçassão da

Na sentença sobre o caso do Timor Leste⁷⁴⁴, a Corte Internacional de Justiça entendeu como *irrepreensível* o argumento de que o direito à autodeterminação dos povos – que emerge das disposições da Carta das Nações Unidas – possui um caráter *erga omnes*. Além disso, no parecer consultivo sobre a Legalidade de Uso ou Ameaça de Uso de Armas Nucleares⁷⁴⁵, a Corte estabeleceu que “uma grande quantidade de normas de direito humanitário, aplicáveis a conflitos armados, são tão fundamentais para o respeito da pessoa humana e ‘considerações elementares de humanidade’...”, que elas têm de “ser observadas por todos os Estados, tendo ou não ratificado as convenções que as contenham, por constituírem princípios intransigíveis de direito internacional consuetudinário”. Em outras palavras, a Corte reconheceu que normas que contenham *considerações elementares de humanidade* e que contenham disposições elementares ao respeito da pessoa humana, comportam obrigações que são essencialmente de caráter *erga omnes*⁷⁴⁶.

No caso do genocídio no território da ex-Iugoslávia⁷⁴⁷, a Corte Internacional de Justiça ampliou seu entendimento acerca da extensão dos efeitos e do conceito das obrigações *erga omnes*. No caso em si, a Corte entendeu que as obrigações dos Estados em relação à convenção do genocídio não estão limitadas ao seu próprio território, e ressaltou o caráter universal da condenação do genocídio e o dever de cooperação exigida⁷⁴⁸, com

legitimidade de posse do território feita por autoridade legítima, contra um Estado que recebeu o território para administrá-lo em nome de uma organização internacional” (ICJ Reports, 1.971, p. 219). Idem, nota 43.

⁷⁴⁴ *East Timor* (Portugal vs Austrália), Julgamento, ICJ Reports, 1.995, p. 102, parágrafo 29.

⁷⁴⁵ *Legality of Threat or Use of Nuclear Weapons*, Parecer Consultivo, ICJ Reports, 1.996 (I), p. 257, parágrafo 79. O Juíz Presidente da Corte à época declarou, em opinião separada, que “com as armas nucleares, a humanidade vive como que uma sentença suspensa. Por mais de meio século estas aterrorizantes armas de destruição em massa têm feito parte da *condição humana*. As armas nucleares têm integrado todos os cálculos, todos os cenários, todos os planos. Desde Hiroshima, na manhã de 6 de Agosto de 1945, o medo tem gradativamente se tornado a primeira natureza do homem. A sua vida na Terra tem assumido o aspecto do que o Corão chama de ‘uma longa jornada noturna’, como um pesadelo cujo fim ainda não pode ser previsto. Entretanto, a Carta do Atlântico prometeu ‘libertar a humanidade do medo’ e a Carta de São Francisco ‘de salvar as gerações futuras do flagelo da guerra’. (...) *Por sua própria natureza a arma nuclear, uma arma cega, tem um efeito destabilizador no direito humanitário, o direito da discriminação, que regula o discernimento na utilização de armamentos. Armas nucleares, o mal extremo, destabiliza o direito humanitário, que é o direito do mal menor. A existência de armas nucleares é por isso um grande desafio à existência mesma do direito humanitário*, sem falar seus efeitos de longo prazo no meio ambiente, local onde o *direito a vida* deve ser exercido. (...) Eu não tenho dúvidas de que a maioria dos princípios e regras de direito humanitário e, em qualquer situação, os dois princípios, um dos quais proíbe o uso de armas com efeito indiscriminado e o outro a utilização de armas que causem sofrimento desnecessário, integram o *ius cogens*. (...) Como a Corte reconheceu, a obrigação de negociar o desarmamento nuclear de boa-fé diz respeito aos quase 182 [à época] Estados-membros do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares. Eu creio que se pode ir além e estabelecer que esta é uma obrigação geral dúplice, oponível *erga omnes*, a de negociar de boa-fé e a de atingir o resultado almejado. (...)” (Cf. ICJ Reports, 1.996, p. 268/274).

⁷⁴⁶ Este entendimento foi reafirmado pela Corte no parecer consultivo sobre as consequências legais da construção do muro da Palestina, *op. cit.*, p. 199, parágrafo 157.

⁷⁴⁷ *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bósnia e Herzegovina vs. Iugoslávia), Julgamento de Objecões Preliminares, ICJ Report 1.996.

⁷⁴⁸ Idem, p. 616, para. 31. Vide também, TAMS, Christian, *op. cit.*, p. 111.

base, inclusive, no desejo da sociedade internacional que levou à celebração da convenção, já anteriormente destacado pela Corte⁷⁴⁹. Em função disto, a Corte concluiu que os direitos e obrigações estabelecidos pela convenção são obrigações *erga omnes*, o que a conduziu ao entendimento de que o dever de um Estado em prevenir e punir o crime de genocídio não se limita a fatos e ocorrências em seu próprio território⁷⁵⁰. Ou seja, de modo mais específico, a Corte entendeu que quando uma obrigação possuir validade *erga omnes* os Estados não podem argumentar que não cumpriram sua responsabilidade, por terem os atos em questão sido praticados fora de sua jurisdição⁷⁵¹.

É dizer, quando um Estado estiver sujeito a uma obrigação *erga omnes*, a violação de seu cumprimento, em qualquer jurisdição, ainda que não seja a sua, também é de seu interesse.

Nesta decisão, a Corte, ao invés de destacar ou ampliar o espectro de alcance da obrigação, focou-se na obrigação em si, ou seja, sendo *erga omnes*, uma obrigação não pode ficar restrita territorialmente, não pode ser uma obrigação oponível apenas em relação ao exercício jurisdicional de um Estado em relação ao seu respectivo território, mas, sobretudo, deve ser uma obrigação que envolva o Estado enquanto membro da sociedade internacional, como componente social sujeito a uma determinada obrigação igualmente imposta a todos os seus pares, e, principalmente, cuja violação pertine a todos, independentemente de ter sido cometida dentro de seus limites jurisdicionais ou praticada especificamente contra si.

⁷⁴⁹ A Corte mencionou, neste ponto, seu entendimento sobre o objeto e o propósito da convenção do genocídio, como estabelecido no parecer consultivo, sobre a possibilidade de reservas a esta mesma convenção, de 1951, de que: “As origens da convenção mostram que era a vontade da ONU concenar e punir o genocídio como ‘crime sob o direito internacional’, envolvendo a negação do direito à existência de grupos humanos inteiros, uma negação que choca a consciência da humanidade e resulta em grandes perdas para a humanidade, e que é contrária à moral e ao espírito e objetivos da ONU (Resolução 96 (1), da Assembleia Geral, de 11 de dezembro de 1.946). A primeira consequência que emerge desta concepção é a de que os princípios jacentes à convenção são princípios reconhecidos pelas nações civilizadas como vinculantes dos Estados, mesmo sem seu consentimento convencional. Uma segunda consequência é o caráter universal da condenação do genocídio e do caráter da cooperação exigida ‘para libertar a humanidade de tão odiosa chaga’ (Preâmbulo da Convenção).’ (ICJ Reports 1951, p. 23)’. A conclusão é que os direitos e obrigações estabelecidos pela convenção são obrigações *erga omnes*. A Corte observa que a obrigação de cada Estado, de impedir e punir o crime de genocídio, portanto, não é territorialmente limitada pela convenção”.

⁷⁵⁰ Idem, p. 616, parágrafo 34. TAMS, Christian, *op. cit.*, p. 108/109.

⁷⁵¹ Cf. TAMS, Christian, *op. cit.*, p. 111.

A importância deste entendimento está na imposição de um grau mais estreito e refinado de cooperação e de responsabilidade entre os membros da sociedade internacional⁷⁵².

Já nas decisões relacionadas aos *Testes Nucleares*⁷⁵³, a Corte adotou referência apenas *descritiva* sobre as obrigações *erga omnes*, ao mencionar que “as declarações unilaterais feitas pelas autoridades francesas⁷⁵⁴ foram feitas fora da Corte, publicamente e *erga omnes*”⁷⁵⁵, ou seja, foram dirigidas à “comunidade internacional como um todo”⁷⁵⁶, feitas apenas no sentido de apontar *a quem* as declarações da França se dirigem e *em relação a quem* vigoram. No mesmo sentido descritivo, a Corte tangenciou a questão das obrigações *erga omnes* no caso da Nicarágua, em 1.984⁷⁵⁷.

Apesar de, como aponta Christian Tams, a expressão *erga omnes* ter-se tornado um *vademecum*, que produz uma gama cada vez mais ampla de efeitos⁷⁵⁸, a jurisprudência da Corte Internacional de Justiça aponta certos critérios para a identificação dos contornos e do conteúdo que denunciariam o caráter de tais obrigações. A princípio, a Corte já elencou como exemplos destas obrigações a proibição de atos de agressão, a escravidão, a discriminação racial⁷⁵⁹ e o genocídio⁷⁶⁰, cujo caráter são amplamente reconhecidos e aceitos. Na decisão sobre a jurisdição do *caso da Nicarágua*, algumas opiniões dissidentes ou em separado incluem a proibição do uso da força⁷⁶¹.

No parecer consultivo sobre a construção do muro da Palestina, a Corte estabeleceu que “regras de direito humanitário que contenham considerações elementares de humanidade” aplicam-se *erga omnes*⁷⁶².

⁷⁵² Cf. TAMS, Christian, *op. cit.*, p. 112.

⁷⁵³ *Nuclear Tests* (Austrália vs. França), Mérito, ICJ Report 1.974, e *Nuclear Tests* (Nova Zelândia vs. França), Mérito ICJ Report 1.974.

⁷⁵⁴ De que os testes nucleares atmosféricos que realizou seriam os últimos.

⁷⁵⁵ *Nuclear Tests* (Austrália vs. França), Mérito, ICJ Report 1.974, p. 269, parágrafo 50, e *Nuclear Tests* (Nova Zelândia vs. França), Mérito, ICJ Report 1.974, p. 474, parágrafo 52.

⁷⁵⁶ *Nuclear Tests* (Austrália vs. França), Mérito, ICJ Report 1.974, p. 269, parágrafo 51, e *Nuclear Tests* (Nova Zelândia vs. França), Mérito, ICJ Report 1.974, p. 474, parágrafo 53.

⁷⁵⁷ *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* (Nicarágua vs. Estados Unidos da América), Julgamento de Jurisdição e Admissibilidade, ICJ Report 1.984, p. 416, parágrafo 55.

⁷⁵⁸ *op. cit.*, p. 115.

⁷⁵⁹ *Barcelona Traction*, *op. cit.*

⁷⁶⁰ *Barcelona Traction*, parágrafo 34, e *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application:2.002)* (República Democrática do Congo vs. Ruanda), Julgamento sobre Jurisdição e Admissibilidade, ICJ Reports 2.006, p.28, parágrafos 60 e 64.

⁷⁶¹ Como a opinião dissidente do juiz Schwebel, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* (Nicarágua vs. Estados Unidos da América), Julgamento de Jurisdição e Admissibilidade, *op. cit.*, p. 361, parágrafo 198.

⁷⁶² *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Parecer Consultivo, ICJ Report 2.004, p. 199, parágrafos 155/157.

No caso *Gabčíkovo-Nagymaros*, o juiz Weeramantry⁷⁶³, Vice-Presidente da Corte, em sua opinião separada, destacou o caráter *erga omnes* de obrigações ambientais, relacionadas ao bem-estar do planeta, além de fornecer sua visão sobre a hierarquia existente entre desenvolvimento econômico e meio ambiente, bem como os direitos e deveres dela decorrentes, dentre os quais: o direito ao desenvolvimento (condicionado à proteção do meio ambiente, a existência de um *direito humano* à proteção do meio ambiente e o dever de se elaborar estudos prévios de impacto ambiental e medidas de monitoramento ambiental⁷⁶⁴.

No caso em si, a Corte em diversos momentos teve de abordar a questão ambiental, uma vez que ambas as partes clamava por razões de defesa de interesses ambientais para justificar sua respectiva conduta. Dentre outras disposições, a Corte reconheceu que a consciência sobre a vulnerabilidade do meio ambiente e os riscos ambientais têm de ser abordados de modo contínuo e que esta consciência tem se tornado bem mais forte com o passar dos anos⁷⁶⁵.

O juiz Weeramantry abriu sua opinião em separado com a afirmação de que o caso levantava uma ampla gama de questões legais ambientais, principalmente o papel desempenhado pelo princípio do desenvolvimento sustentável – como mediador dos atritos entre as demandas por desenvolvimento e proteção ambiental –, e a questão do uso *inter partes* de certos princípios jurídicos, para a solução de problemas de conotação *erga omnes*, tais como aqueles relacionados ao dano ambiental⁷⁶⁶.

⁷⁶³ *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungria vs. Eslováquia)*, Opinião Separada Juiz Weeramantry, ICJ Report 1.997, p. 117/118.

⁷⁶⁴ *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungria vs. Eslováquia)*, Opinião Separada Juiz Weeramantry, ICJ Report 1.997, p. 92, 112 e 114.

⁷⁶⁵ A Corte faz esta referência tomando como marco inicial desta constatação a celebração do tratado entre Hungria e Tchecoslováquia, que estabeleceu a construção do complexo Gabčíkovo-Nagymaros. Cf. *Gabčíkovo-Nagymaros Project*, *op. cit.*, p. 65, parágrafo 112. Em seu julgado destacou também: “Através das eras, a humanidade tem, por razões econômicas, dentre outras, constantemente interferido na natureza. No passado, isto era frequentemente feito sem se levar em consideração os efeitos para o meio ambiente. Devido a novas descobertas científicas e à crescente preocupação em relação aos riscos para a humanidade, para as presentes e futuras gerações - da busca de tais intervenções a um ritmo inconsistente e sem precedentes – novas normas e padrões têm sido desenvolvidos, estabelecidos em um grande número de instrumentos, nas últimas duas décadas. Tais normas têm de ser levadas em consideração, e deve ser dada a importância apropriada a estes novos padrões, não apenas quando os Estados estiverem diante de novas atividades, mas também em relação a atividades iniciadas no passado, mas que continuam no presente. Esta necessidade de se conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente é perfeitamente expressada pelo conceito de desenvolvimento sustentável”. (p. 78, parágrafo 140.)

⁷⁶⁶ *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungria vs. Eslováquia)*, *op. cit.*, p. 85.

Em relação ao desenvolvimento sustentável, o juiz Weeramantry recordou que a Corte, em sua decisão, menciona o desenvolvimento sustentável como valor, muito embora ele o considere como um *princípio jurídico*, cujo valor normativo seria essencial para a solução do caso, o qual, todavia, “se constitui no primeiro caso no qual a Corte lida com a questão da harmonização entre o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente”.

Além disso, ele destacou que a sociedade internacional atingiu uma época em que o direito internacional não se debruça mais apenas sobre os “interesses paroquiais dos Estados, mas enxerga além deles, para os temas que constituem as grandes preocupações da humanidade e com o bem-estar do planeta”⁷⁶⁷, o que demanda, cada vez mais – em função de transcenderem estes temas a relação tradicional entre direitos e obrigações apenas referentes aos Estados-parte em determinada controvérsia –, que se aborde a questão de modo amplo e não apenas num contexto de relações jurídicas *inter partes*.

Ao encerrar seu arrazoado, exceleu ao estabelecer que: “as grandes questões ambientais que estão emergindo demandarão [cada vez mais] que se pense deste modo [além das simples relação *inter partes*]. O direito internacional do meio ambiente necessitará agir para além do [simples] equilíbrio entre direitos e obrigações das partes envolvidas em situações fechadas de interesses próprios de Estados individuais, desconetados das preocupações globais da humanidade como um todo”⁷⁶⁸.

Mesmo reconhecendo certas obrigações como sendo oponíveis *erga omnes*, a Corte tem sido cautelosa em justificar tais escolhas, apenas sugerindo o caminho para que se possa identificá-las, além de destacar, inequivocamente, de modo explícito ou não, o caráter exemplificativo de seus apontamentos⁷⁶⁹.

O ponto mais importante que emerge da jurisprudência da Corte, em relação a possíveis critérios de identificação dos contornos jurídicos das obrigações de caráter *erga omnes*, é o entendimento de que, para possuir tais efeitos, uma obrigação deva ter como núcleo principal a proteção de *valores importantes* para a sociedade internacional como um todo, uma vez que “em vista da importância dos direitos envolvidos todos os Estados [possam] ser considerados como tendo interesse legal em obrigações...*erga omnes*”⁷⁷⁰, bem

⁷⁶⁷ Idem, p. 118.

⁷⁶⁸ Idem, p. 118.

⁷⁶⁹ Cf. TAMS, Christian, *op. cit.*, p. 118. Vide, por exemplo, a decisão do caso Barcelona Traction, onde a Corte é clara em estabelecer que possuem caráter *erga omnes* a proibição de prática de atos de agressão e de genocídio.

⁷⁷⁰ Cf. *Barcelona Traction, op. cit.*, p. 32, parágrafo 33. No mesmo parágrafo, a Corte destacou ainda que a “diferença essencial” entre as obrigações de um Estado para com a comunidade internacional como um todo e aquelas para com outro Estado, especificamente no campo da proteção diplomática.

como que sua fonte pode tanto ser o direito internacional geral, quando os direitos de proteção estejam já aí inseridos, ou instrumentos internacionais de caráter universal ou quase-universal⁷⁷¹.

Em relação a este tema, Teraya Koji, explica que “o escopo das obrigações *erga omnes* depende do caráter do interesse comunitário a ser protegido; deve ser dada consideração não apenas ao tipo de direitos humanos [envolvidos na questão], mas também na extensão e no modo de sua violação e nos meios de sua proteção”⁷⁷².

Em relação à matéria ambiental propriamente dita, a decisão do caso *Gabčíkovo-Nagymaros* é, de fato, a primeira decisão *ambiental* por excelência da Corte. Entretanto, o órgão já havia, em outros julgados e decisões, abordado, ainda que tangencialmente, questões ligadas ao meio ambiente.

Como informa Barbara Kwiatkowska⁷⁷³, tanto a Corte Permanente de Justiça Internacional quanto a sua sucessora, Corte Internacional de Justiça, iniciaram suas atividades com casos contenciosos relacionados ao direito do mar: o caso *Winbledon*, de 1.923 (P.C.I.J. Series A, n.º 1 (1.923) e o caso sobre o *Canal de Corfu* (*Corfu Channel case* (Reino Unido vs. Albânia), Julgamento, de 09 de abril de 1.949, ICJ Reports 1.949), respectivamente. No campo do direito internacional do meio ambiente, a Corte Permanente de Justiça Internacional iniciou de temas a ele relacionados em 1929, no julgamento do caso sobre a *Jurisdição Territorial da Comissão Internacional do Rio Oder* (P.C.I.J. Series A, n.º 23, 1.929), onde reconheceu e estabeleceu uma série de princípios sobre utilização equitativa de recursos hídricos compartilhados e sobre direito internacional fluvial, o que serviu de alicerce para a celebração de acordos para a proteção de cursos de água internacionais e culminou com sua cristalização na Convenção das Nações Unidas sobre Cursos d'Água Internacionais, de 1.997⁷⁷⁴.

⁷⁷¹ Cf. *Barcelona Traction*, *op. cit.*, p. 32, parágrafo 34.

⁷⁷² KOJI, Teraya. *Emerging Hierarchy in International Human Rights and Beyond: From the Perspective of Non-Derogable Rights*. In **European Journal of International Law**, 2.001, Vol. 12, n.º 5, p. 935.

⁷⁷³ KWIATKOWSKA, Barbara. *The Contribution of the International Court of Justice to the Development of the Law of the Sea and Environmental Law*, in **Review of European Community & International Environmental Law**, Volume 8, n.º 1, 1.999, pp. 10/15. Vide também, VIÑUALES, Jorge E. *The Contribution of the International Court of Justice to the Development of International Environmental Law: A Contemporary Assessment*. In **Fordham International Law Journal**, vol. 232, n.º 32, pp. 1/19.

⁷⁷⁴ Sobre este tema, vide o nosso **Direito das Águas – Regime Jurídico da Água Doce no Direito Internacional e no Direito Brasileiro** (São Paulo, 2.009, Lex Editora) e as referências bibliográficas ali presentes. Também, CASELLA, Paulo Borba. **Direito Internacional dos Espaços Protegidos**, São Paulo, editora Atlas, 2.009, em especial o capítulo VIII. No caso sobre o *Canal de Corfu*, apesar de o objeto da demanda não possuir ligação direta com o meio ambiente, a Corte consagrou os princípios de que um Estado não deve permitir a utilização ou utilizar seu território para a causar dano a outro, e que certas condutas são impostas aos Estados por “considerações elementares de humanidade” (*Corfu Channel Case*, Julgamento, de 09 de abril de 1.949, p.22), reconhecendo e consolidando, no campo do direito internacional geral, a

Ainda no campo da disciplina internacional dos cursos d'água, a Corte Internacional de Justiça⁷⁷⁵, no caso *Gabčíkovo-Nagymaros*, abordou, além de, como já visto, diversos princípios de direito ambiental internacional, uma considerável variedade de alternativas para se evitar ou solucionar disputas ambientais de acordo com as disposições da Carta da ONU, sendo, por estas razões, segundo a autora, importante não apenas para as partes envolvidas no caso, mas também para a interpretação, aplicação e desenvolvimento do direito internacional em geral, principalmente no que tange o direito ambiental, o direito dos tratados, a responsabilidade internacional dos Estados e o direito internacional dos cursos d'água, sobre os quais a Corte foi demandada a se pronunciar⁷⁷⁶.

No caso *Gabčíkovo-Nagymaros*, a Corte consolidou a aplicação do princípio da equidade intergeracional, na proteção do meio ambiente, bem como reafirmou o princípio *sic utere tuo ut aliennum non laedas*⁷⁷⁷, inscrito nos princípios de 1 a 3, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no artigo 194(2), da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e em uma série de outros instrumentos internacionais, além de ter abordado várias vezes a questão da gestão de riscos e da necessidade de estudos prévios de impacto ambiental, além de debruçar-se sobre os contornos do *estado de necessidade ambiental*.

Os princípios e regras fundamentais relacionados com a obrigação internacional de proteção do meio ambiente – bem como a própria obrigação de proteção ambiental –, como obrigação fundamental dos Estados, foram consagrados pela Corte também nos

jurisprudência do caso arbitral da Fundação Trail e que posteriormente viria a ser incorporado a diversos dispositivos fundamentais de direito internacional do meio ambiente, como a Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, de 1.972. Além disso, outros julgamentos da Corte forneceram os contornos básicos acerca do conteúdo das obrigações *erga omnes*, de fundamental importância e aplicação na seara da proteção ambiental.

⁷⁷⁵ Em julho de 1.993, diante do crescente número de demandas contenciosas relacionadas a questões ambientais a que era minstada a se pronunciar, a Corte Internacional de Justiça, com base no art. 26(1) de seu Estatuto, estabeleceu a Câmara sobre Assuntos Ambientais (Press Release 93/20, de 19 de julho de 1.993, que expressamente estabelece que “atualmente (sic) dos onze casos que tramitam neste juízo, a Corte plena está focada em dois, especificamente os casos Certas Terras de Fosfato em Nauru (Nauru vs. Austrália) e sobre o Projeto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungria vs. Eslováquia), com importantes implicações para o direito internacional em questões relacionadas ao meio ambiente”). Apesar disto, a Câmara Especial nunca foi utilizada e, após treze anos de existência, a Corte decidiu por sua dissolução (conforme informação veiculada no próprio *website* da Corte, disponível em <http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=4>, acessado em 14 de outubro de 2.011).

⁷⁷⁶ KWIATKOWSKA, Barbara, *op. cit.*, p. 11.

⁷⁷⁷ Segundo o qual uma pessoa não pode, ao utilizar-se legitimamente de sua propriedade, causar dano à propriedade de outrem. Ou seja, em relação ao direito internacional, é a consagração de que um Estado não pode alegar o uso legítimo de seu território, quando este causar ou puder causar dano a outros Estados. Sobre o significado princípio *sic utere tuo ut aliennum non laedas*, vide G. A. I., *Sic UtereTtuo ut Alienum non Laedas*, *Michigan Law Review*, Vol. 5, n.º8, 1.907, pp. 673/675.

decisões dos casos sobre *Testes Nucleares*, em 1.995, e reafirmados no parecer sobre a *Legalidade de Ameaça de Uso ou Uso de Armas Nucleares*, em 1.997⁷⁷⁸.

Este parecer é considerado como a principal contribuição da Corte Internacional de Justiça para o direito internacional do meio ambiente, nos anos 90, sendo digna de nota a sólida posição do juiz Weeramantry, não apenas neste parecer e nas decisões anteriormente mencionadas, mas, também, em duas de suas opiniões dissidentes: no âmbito do *Pedido de Revisão para o Exame da Situação, de Acordo com o Parágrafo 63, do Julgamento da Corte, de 20 de Dezembro de 1.974 no Caso dos Testes Nucleares*, introduzida pela Nova Zelândia⁷⁷⁹, e no caso relativo à ilha Kasikili/Sedudu⁷⁸⁰.

Na opinião dissidente ao parecer consultivo sobre a legalidade de ameaça de uso ou uso de armas nucleares, o juiz Weeramantry reconheceu que:

“O meio ambiente, habitat comum de todos os Estados da ONU, não pode ser degradado por nenhum de seus membros. Referências já foram feitas, em relação aos ditames da consciência pública (seção 111.6, acima), para o fato de que os princípios de proteção ambiental se tornaram ‘tão profundamente enraizados na consciência da humanidade que se tornaram regras particularmente essenciais de direitos internacional geral’(...) O direito ambiental incorpora um número de princípios que são violados pelas armas nucleares. O princípio da equidade intergeracional e o princípio da herança comum da humanidade já foram discutidos. Outros princípios de direito ambiental, que esta requisição permite à Corte reconhecer e utilizar na busca de suas conclusões, são o princípio da precaução, o princípio da gestão dos recursos da Terra, o princípio segundo o qual o ônus da segurança

⁷⁷⁸ Cf. KWIATKOWSKA, Barbara. *op. cit.*, p. 11.

⁷⁷⁹ *Request for Examination of the situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court's Judgement of 20 December 1.974 in the Nuclear Tests (Nova Zelândia vs. França) Case*, ICJ Reports 1.995, (doravante denominado simplesmente de *Testes Nucleares II*). Em sua opinião dissidente, o juiz Weeramantry também abordou a questão (a retomada de testes nucleares pela França no Oceano Índico) sob a perspectiva dos princípios gerais de direito internacional do meio ambiente, em especial, novamente, o princípio da precaução, da prevenção e da responsabilidade intergeracional, além de apontar a ilegalidade dos atos franceses.

⁷⁸⁰ *Kasikili/Sedudu Case* (Botsuana vs. Namíbia), Opinião Dissidente do Juiz Weeramantry, ICJ Reports 1.999, p. 1.079/1.082. Em sua opinião dissidente, o juiz Weeramantry sustentou que os mais importantes princípios de direito ambiental, tais como o princípio da precaução e o da responsabilidade intergeracional, aplicam-se ao caso e também que a proteção da vida selvagem naquela região é uma preocupação de toda a comunidade internacional e que o fato de que esta entidade ser preservada é parte da *herança comum da humanidade* ou uma *preocupação comum* da humanidade, o que reforça a obrigação judicial neste sentido, e que, na seara ambiental, o reconhecimento mundial do meio ambiente como valor da herança comum da humanidade impõe que a análise de questões fronteiriças não seja abordada apenas sob critérios mecânicos de cartografia, e faz referência expressa a compromissos assumidos por ambas as partes da demandada em relação à Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica.

incume ao autor do ato e o princípio do poluidor-pagador, que impõe ao autor do dano ambiental o ônus de arcar com a adequada indenização a todos os afetados. (...) Estes princípios de direito ambiental, portanto, não dependem de constar em tratados, para a sua validade. Eles são parte do direito costumeiro internacional. Eles são parte do *sine qua non* da sobrevivência humana. Reconhecimentos práticos do princípio de que eles são para do direito costumeiro internacional não são doáveis de se encontrar na arena internacional. Por exemplo, a Resolução 687, de 1.991, do Conselho de Segurança, se refere à responsabilidade civil do Iraque, perante o direito internacional, ... por ‘dano ambiental’, resultante da invasão ilegal do Kuwait (...). A responsabilidade civil do Iraque, à qual se refere o Conselho de Segurança decorre inequivocamente do direito costumeiro internacional. Nem estão estes princípios restritos à paz ou à guerra, mas aplicam-se a ambas as situações, por estabelecerem deveres gerais, oponíveis tanto na guerra quanto na paz.”⁷⁸¹

Recentemente⁷⁸², a Corte Internacional de Justiça voltou a ser demandada a se pronunciar sobre casos com profundo impacto ambiental em três demandas: o *Caso das Papeleiras no Rio Uruguai*, entre Argentina e Uruguai⁷⁸³, sobre a construção de duas fábricas de papel nas margens uruguais do rio Uruguai; o caso sobre a *Pulverização Aérea*

⁷⁸¹ *Legality of Threat or Use of Nuclear Weapons*, Parecer Consultivo, ICJ Reports, 1.996 (I), Opinião Dissidente do Juíz Weeramantry, p. 502/504. Os grifos não constam do original.

⁷⁸² Jorge E. Viñuales destaca três momentos, ou “ondas”, na jurisprudência da Corte Internacional de Justiça em relação ao direito internacional do meio ambiente: a primeira congrega as decisões dos casos contencioso do *Canal de Corfu* e dos *Testes Nucleares*, bem como a parte da decisão do caso *Barcelona Traction* referente às obrigações *erga omnes*, cuja principal contribuição foi a confirmação da jurisprudência anterior (da Corte Permanente de Justiça Internacional e de importantes procedimentos arbitrais, como a do caso da Fundação Trail) sobre danos transfronteiriços e a introdução do próprio conceito de obrigações *erga omnes*, potencialmente aplicável a algumas normas ambientais, o que estabeleceu as bases para a obrigação da proteção contra dano ambiental, causado aos Estados e ao meio ambiente em si, fora da jurisdição estatal no direito internacional geral. A segunda “onda” engloba as decisões dos casos contenciosos sobre *Certas Terras de Fosfato em Nauru* e sobre o projeto *Gabčíkovo-Nagymaros*, o parecer consultivo sobre a *Legalidade da Ameaça de Uso ou do Uso de Armas Nucleares* e uma série de opiniões dissidentes e em separado, especialmente do juíz Weeramantry, tanto neste parecer quanto nos casos mencionados e nos casos *Kassikili/Sedudu* e *Pedido de Revisão para o Exame da Situação, de Acordo com o Parágrafo 63, do Julgamento da Corte, de 20 de Dezembro de 1974 no Caso dos Testes Nucleares (Nuclear Tests II)*, e sua importância consiste em ter consolidado os princípios e entendimentos da “onda” anterior, bem como uma série de interconexões entre o direito internacional do meio ambiente, de um lado, e limitações territoriais e direito internacional humanitário, de outro. “Em outras palavras, o que a primeira onda preparou foi confirmado e estendido pela segunda”. A terceira “onda” seria composta pelos casos das *Papeleiras do Rio Uruguai* e sobre a *Pulverização Aérea de Pesticidas*. Cf. VIÑUALES, Jorge E. *op. cit.*

⁷⁸³ *Pulp Mills on the River Uruguay*, Julgamento de 20 de abril de 2.010.

de *Herbicidas*, entre Equador e Colômbia⁷⁸⁴; e o caso sobre *Caça a Baleias na Antártida*, entre Austrália e Japão⁷⁸⁵, estes dois últimos ainda em curso.

No caso das papeleiras, a Argentina ingressou com procedimento junto à Corte contra a iniciativa unilateral do Uruguai, de autorizar a construção de duas usinas de fabricação de papel na margem oriental do rio Uruguai, alegando, dentre outras coisas, violação de obrigações jurídicas convencionais específicas e violação de princípios e regras de direito internacional do meio ambiente, dentre as quais: violação a princípios de desenvolvimento sustentável, uso equitativo de curso d'água compartilhado e precaução, violação da obrigação de adotar medidas coordenadas para se evitar mudanças no equilíbrio ecológico, violação da obrigação de prevenir a poluição das águas e de preservar o meio ambiente aquático da região, além da possibilidade de poluição da atmosfera, efeitos nocivos à biodiversidade e ao meio ambiente da região. De sua parte, o Uruguai limitou-se a requer à Corte o reconhecimento de seu direito soberano de continuar a explorar e administrar as usinas de papel.

Em sua decisão, apesar de ter apenas reconhecido que o Uruguai violou certas obrigações procedimentais e não obrigações substantivas⁷⁸⁶, a Corte consolidou e reiterou o entendimento de que o princípio da prevenção, consistente na adoção de todas as medidas cabíveis e necessárias por parte de um Estado para impedir que uma atividade em seu território possa causar dano ao meio ambiente de outro⁷⁸⁷, é parte integrante do

⁷⁸⁴ *Aerial Herbicide Spraying* (Equador vs. Colômbia), 31 de março de 2.008. O Equador alegou em sua inicial que a pulverização aérea de inseticidas tóxicos, por parte do governo colombiano, em localidades perto, na e através da sua respectiva fronteira, tem causado sérios danos às pessoas, aos animais, ao meio ambiente no lado equatoriano da fronteira e que tais danos podem ser agravados com o passar do tempo, e que a Colômbia, com esta prática, violou suas obrigações internacionais por causar ou permitir o depósito de substâncias tóxicas no território equatoriano, causando dano à saúde humana, à propriedade e ao meio ambiente, e que, portanto, dentre outras disposições, a Colômbia deve indenizar o Equador por danos ao meio ambiente.

⁷⁸⁵ *Whaling in the Antarctic* (Austrália vs. Japão), 01 de junho de 2.010. A Austrália ingressou com o procedimento na Corte Internacional de Justiça alegando, basicamente, violação, por parte do Japão, de uma série de convenções internacionais ára a proteção do meio ambiente marinho e de mamíferos marinhos, dentre as quais a Convenção Internacional para a Regulação da Caça à Baleia, a qual tem, segundo alega, violado incessantemente.

⁷⁸⁶ Muito mais em função do fato de a Argentina não ter logrado provar a maioria dos seus justos argumentos, relacionados à violação de obrigações materiais, do que pelo acerto da conduta uruguaia em relação à construção das duas usinas.

⁷⁸⁷ Cf. *Pulp Mills over River Uruguay*, p. 38, parágrafo 101: "A Corte aponta que o princípio da prevenção, como regra costumeira, possui suas origens na diligência imposta a um Estado em seu território. É obrigação 'de todo Estado' não permitir conscientemente que seu território seja utilizado para atos contrários aos direitos de outros Estados (*Corfu Channel (United Kingdom v. Albania)*, *Merits, Judgment*, *I.C.J. Reports 1.949*, p. 22). Um Estado, portanto, está obrigado a usar de todos os meios à sua disposição para evitar atividades em seu território, ou em áreas sob sua jurisdição, que causem dano significativo ao meio ambiente de outro Estado. Esta Corte tem estabelecido que esta obrigação 'é agora parte do *corpus*

costume internacional e, portanto, consitui-se numa obrigação oponível a “todos os Estados”.

Além disto, reconheceu que, em relação ao uso equitativo e racional de recursos naturais compartilhados, os interesses do Estado que possam ser potencialmente afetados pela atividade de outro, sobretudo no que concerne à proteção de seu meio ambiente e à disponibilidade do recurso compartilhado para sua utilização, devem ser levados em consideração, em função da interconectividade entre a utilização equitativa e racional de recurso natural compartilhado e o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, que é a essência do princípio do desenvolvimento sustentável⁷⁸⁸.

Em sua opinião em separado, o juiz Cançado Trindade destacou que, apesar de ter acompanhado a maioria, não concordava com a interpretação restritiva dada pela Corte aos argumentos e provas trazidas pelas partes, sobretudo em relação à desconsideração das alegações relativas às violações de princípios gerais de direitos e a regras de direito internacional geral⁷⁸⁹.

Para ele, a Corte, apesar de ter analisado zelosamente as evidências apresentadas, deixou de adotar o mesmo cuidado em relação à análise acerca da violação de princípios fundamentais de direito internacional do meio ambiente – ainda que ambas as partes tenham, de fato, suscitado a sua manifestação acerca da violação a estes princípios – , por razões que escapam à sua compreensão.

Em sua crítica à “desconsideração” em relação aos princípios gerais de direito internacional⁷⁹⁰, o juiz Cançado Trindade comprovou a autonomia normativa dos princípios gerais de direito, como fonte formal de direito internacional, no sentido do disposto no art. 38 (1) (c), do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, sem a necessidade de estarem vinculados ao costume ou a um tratado⁷⁹¹, e apontou, em sua fundamentação,

do direito internacional relativo ao meio ambiente’ (*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1.996 (I), p. 242, parágrafo 29)”.

⁷⁸⁸ Cf. *Pulp Mills over River Uruguay*, p.54, parágrafo 177: “A Corte deseja acrescentar que tal utilização não pode ser considerada equitativa e razoável, se os interesses de outros Estados rineirinhos em relação ao recursos compartilhado e à proteção ambiental não foram levados em consideração. Conseqüentemente, é opinião da Corte que o artigo 27 engloba a interconexão entre utilização equitativa e razoável de um recursos natural compartilhado e a proteção ambiental, o que é a essência do desenvolvimento sustentável”.

⁷⁸⁹ *Pulp Mills over River Uruguay*, Opinião Separada do Juiz Cançado Trindade, p. 2, parágrafo 1.

⁷⁹⁰ Feita em favor de uma abordagem tecnicista, que se ateve ao fato de não ter determinada Parte “provado” suas alegações.

⁷⁹¹ *Pulp Mills over River Uruguay*, Opinião Separada do Juiz Cançado Trindade, p. 6, parágrafo 17.

para a vasta jurisprudência da Corte de Haia – tanto dos tempos de Corte Permanente de Justiça Internacional, quanto da atual Corte Internacional de Justiça⁷⁹².

Para Cançado Trindade, a Corte deixou de considerar em sua decisão a violação aos princípios da prevenção e da precaução, já consolidados como princípios gerais de

⁷⁹² No original, “In its case law, the Hague Court [PCIJ and ICJ] has, in the judicial settlement of the cases brought before its attention, often resorted to general principles of law. It has taken the expression to cover general principles of international law as well. The old PCIJ, for example, in the *Oscar Chinn* case (1.934), expressly referred to “general principles of international law” (pp. 81 and 87). In the *célèbre Chorzów Factory* case (1928), it took the obligation to make reparation for any breach of an international engagement as amounting to “[a general] principle of international law” (p. 29). And in the *Mavrommatis Palestine Concessions* case (1924), it characterized the protection of nationals or subjects by resort to diplomatic protection as corresponding to “an elementary principle of international law” (p. 12). 21. As for the ICJ, it has likewise applied general principles of law in the same understanding, i.e., as comprising principles recognized both in *foro domestico* (and transposed into international level) and in international law itself. Thus, in the *Corfu Channel* case (1.949), the Court invoked “well-recognized principles” of international law (p. 22). In its Advisory Opinion on *Reservations to the Convention against Genocide* (1.951), the ICJ, after referring to the “conscience of mankind”, asserted that the principles underlying the Convention against Genocide are “binding on States, even without any conventional obligation” (p. 23). 22. In the *Nicaragua v. United States* case (1.986), the Court reiteratedly referred to “fundamental general principles of humanitarian law” (Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), I.C.J. Reports 1.986, paras. 218, 220 and 255). In that same Judgment (of 27 June 1.986), the ICJ further referred to “principles which the General Assembly declared to be ‘basic principles’ of international law” (*ibid.*, para. 203), and itself invoked “the principle of non-intervention” (paras. 202 and 204). Much earlier on, in the *Right of Passage over Indian Territory* case (*Portugal v. India*, Judgment of 12 April 1.960), the ICJ took note of the invocation by Portugal of “general international custom, as well as the general principles of law” (I.C.J. Reports 1.960, p. 43), of course not taking them as synonymous. 23. The Court has, for example, invoked the principle of self-determination of peoples in its Advisory Opinion on *Namibia* (of 21 June 1.971, p. 31, para. 52); in its Judgment in the *East Timor* case (*Portugal v. Australia*, of 30 June 1.995, p. 201, para. 29); in its Judgment of 1.986 in the *Frontier Dispute* case (*Burkina Faso v. Mali*, pp. 566-567, para. 25); in its Advisory Opinion on *Western Sahara* (of 16 October 1.975, pp. 31 and 33, paras. 55 and 59); and in its Advisory Opinion on *Legal Consequences of the Construction of a Wall* (of 9 July 2.004, p. 271, para. 88). In the aforementioned Judgment in the *East Timor* case, it characterized the principle of self-determination of peoples as “one of the essential principles of contemporary international law” (I.C.J. Reports 1.995, p. 102, para. 29). In the case of the *Gabcíkovo-Nagymaros Project*, the ICJ used interchangeably the expressions “a principle of international law” and “a general principle of law” (I.C.J. Reports 1.997, p. 53, para. 75), as well as “a principle of international law or a general principle of law” (*ibid.*, para. 76). 24. General principles of law applied by the ICJ have encompassed those of both substantive²² and procedural law. In the (first) *Nuclear Tests* case (1.974), the ICJ invoked, e.g., the principle of good faith (*bona fides*, p. 472, para. 46). In its Advisory Opinion on the *Application for Review of Judgment No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal*, the ICJ relied on the general principle of law of the equality of arms/*égalité des armes* (of the procedural parties), I.C.J. Reports 1.973, p. 180, para. 36). On other occasions (e.g., *Advisory Opinion on Effect of Awards*, 1.954, p. 53; *Application of the Convention against Genocide* case, 2.007, p. 90, para. 115), it has invoked the principle of *res judicata*. In the case of the *Frontier Dispute* (*Burkina Faso v. Mali*, 1.986), it resorted to the principle of *uti possidetis* (pp. 565 and 567, paras. 20 and 26). 25. In its former Advisory Opinion, of half a decade ago, on *Legal Consequences of the Construction of a Wall* (2004), already referred to, the ICJ proceeded to identify the “principles of international law” that were relevant to tackle the issue submitted to its cognizance by the United Nations General Assembly (p. 154, para. 39, p. 171, para. 86 and p. 181, para. 114). The Court made express mention of the principle of the prohibition of the threat or use of force (Article 2 (4) of the United Nations Charter), and of the principle of self-determination of peoples²³ (p. 171, para. 87). The ICJ also referred to this latter as the right of all peoples to self-determination (as under Article 1 of the two United Nations Covenants on Human Rights, p. 171, para. 88 and p. 182, para. 118). The ICJ also referred to the principle of peaceful settlement of disputes (p. 200, para. 161), as well as to the principles of International Humanitarian Law (p. 199, para. 157)”.

direito internacional e, mais precisamente, de direito internacional do meio ambiente⁷⁹³, e, com isso, perdeu a oportunidade única de pronunciar-se sobre a precaução na proteção de seres humanos e de seu meio ambiente, sobretudo num caso em que ambas as partes reconhecem a aplicabilidade de ambos os princípios⁷⁹⁴, juntamente com os princípios da equidade intergeracional e do desenvolvimento sustentável⁷⁹⁵.

Ao final de sua opinião separada, o Juíz Caçado Trindade destacou o fato de que, dois anos após a conferência de Estocolmo, a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, adotada pela Assembléia Geral da ONU, pela Resolução 3.281 (XXIX), de 12 de dezembro de 1.974, já proclamava ser a proteção e preservação do meio ambiente, para as presentes e futuras gerações, uma obrigação de *todos* os Estados, bem como a inequívoca conclusão que decorre das conclusões adotadas pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1.992, e pela II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1.993, sobre a legitimidade de ser a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente uma preocupação da comunidade internacional como um todo⁷⁹⁶.

Com base nestes argumentos, expôs seu entendimento de que a decisão da Corte não poderia ter se baseado apenas no tratado existente entre as partes, o Estatuto sobre o Rio Uruguai, de 1.975, mas no Estatuto analisado *em conjunto* com os princípios gerais de direito internacional, englobando inclusive os princípios relevantes de direito internacional do meio ambiente, tais como o princípio da prevenção, da precaução e do desenvolvimento sustentável⁷⁹⁷.

⁷⁹³ No original, “I find it necessary to develop these reflections in the present Separate Opinion, as, in its Judgment in the present case of the *Pulp Mills*, the Court did not elaborate on the general principles of International Environmental Law. I would have surely preferred that the Court had done so, as, in my perception, this is what was generally expected from it. Had it done so, as I think it should, it would have contributed to the progressive development of International Law in the present domain of the international protection of the environment. In fact, the contending parties themselves had seen it fit to invoke those general principles, in a distinct way, but *both of them* significantly did invoke them, in their respective arguments put before the Court. Before summarizing the approaches of the contending parties to those principles, may I briefly review them, in particular the preventive and precautionary principles, followed by that of sustainable development, in addition to inter-generational equity. (*Pulp Mills over River Uruguay*, Opinião Separada do Juíz Caçado Trindade, p. 17, para. 53).

⁷⁹⁴ *Pulp Mills over River Uruguay*, Opinião Separada do Juíz Caçado Trindade, p. 27/31.

⁷⁹⁵ *Pulp Mills over River Uruguay*, Opinião Separada do Juíz Caçado Trindade, p. 31/40.

⁷⁹⁶ *Pulp Mills over River Uruguay*, Opinião Separada do Juíz Caçado Trindade, p. 42, parágrafo 153 e p. 44, parágrafo 160.

⁷⁹⁷ No final de sua opinião separada, o Juíz Caçado Trindade faz uma afirmação de cunho sentimental, de que a Corte da Haia, ou Corte Mundial, como alguns a chamam, não é apenas uma Corte Internacional de Direito, mas também, e sobretudo, a Corte Internacional de *Justiça*. Cf. *Pulp Mills over River Uruguay*, Opinião Separada do Juíz Caçado Trindade, p. 59, parágrafo 220.

Da mesma forma, o juiz *ad hoc* Raul Vinuesa sustentou, em sua opinião dissidente, que ao passar por cima da aplicação do princípio da precaução, como estabelecido pelo Estatuto de 1.975 e pelo direito internacional geral, a Corte não julgou apropriadamente a violação do Uruguai a suas obrigações substanciais⁷⁹⁸.

Em 1.995, ao discorrer sobre as disposições relativas a instâncias de reação “organizada” à violação de “obrigações internacionais fundamentais”, a Comissão de Direito Internacional da ONU, através do seu relator especial para os artigos sobre responsabilidade dos Estados, Gaetano Arangio-Ruiz, esclareceu que “exemplos importantes de reação institucional a graves violações de obrigações internacionais (...), podem ser encontrados na prática da Assembléia Geral e do Conselho de segurança [da ONU]”⁷⁹⁹.

No esboço sobre a responsabilidade dos Estados, em especial, a Comissão estabeleceu que o ato de um Estado será classificado como “ato ilícito internacional” quando consituir uma violação a uma obrigação internacional. Com base nesta definição, a Comissão listou⁸⁰⁰, exemplificativamente, a violação de obrigação

⁷⁹⁸ *Pulp Mills over River Uruguay*, Opinião Dissidente do Juíz *Ad Hoc* Raul Vinuesa, p. 21, parágrafo 100.

⁷⁹⁹ Cf. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Seventh Report on State Responsibility*, by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz, *Special Rapporteur*, UN Doc. A/CN.4/469 and Add. 1-2, p. 18.

⁸⁰⁰ No original “At its fiftieth session, in 1.998, the Commission held an extensive debate (*Yearbook of the International Law Commission*, 1.998, vol. II (Part Two), paras. 241-330) on the issue of the treatment of State “crimes” and “delicts” in the draft articles based on the first report of the Special Rapporteur (Document A/CN.4/490 and Add.1-7). Following the debate, the Commission noted that no consensus existed on this issue and that more work needed to be done on possible ways of dealing with the substantial questions raised. It was accordingly agreed that: (a) without prejudice to the views of any member of the Commission, draft article 19 concerning international crimes and delicts would be put aside for the time being while the Commission proceeded to consider other aspects of Part One; (b) consideration should be given to whether the systematic development in the draft articles of key notions such as obligations *erga omnes*, peremptory norms (*jus cogens*) and a possible category of the most serious breaches of international obligation could be sufficient to resolve the issues raised by article 19; (c) this consideration would occur, in the first instance, in the Working Group established on this topic and also in the Special Rapporteur’s second report; and (d) in the event that no consensus was achieved through this process of further consideration and debate, the Commission would return to the questions raised in the first report as to draft article 19, with a view to taking a decision thereon (*Yearbook of the International Law Commission*, 1.998, vol. II (Part Two), para. 331). At the same session, the Commission established a Working Group to assist the Special Rapporteur in the consideration of various issues during the second reading of the draft articles. The Commission completed the second reading of the draft articles at its fifty-third session, in 2.001. At that session, the Commission established two Working Groups on the topic: one open-ended Working Group to deal with the main outstanding issues on the topic, and the other Working Group to consider the commentaries to the draft articles. On the recommendation of the first Working Group, the Commission agreed as an exception to its long-standing practice in adopting draft articles on second reading to include a brief summary of the debate concerning the main outstanding issues in the light of the importance of the topic and the complexity of the issues as well as the Working Group’s

recommendations on those issues (*Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 10 (A/56/10)*, para. 44). On the basis of the Working Group's recommendations (*Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 10 (A/56/10)*, paras. 49, 55, 60 and 67), the Commission reached the following understandings: (a) Serious breaches of obligations to the international community as a whole: Part Two, chapter III, would be retained; article 42, paragraph 1, concerning damages reflecting the gravity of the breach would be deleted; and previous references to serious breach of an obligation owed to the international community as a whole and essential for the protection of its fundamental interests, which mostly dealt with the question of invocation as expressed by the International Court of Justice in the *Barcelona Traction* case, would be replaced with the category of peremptory norms. Use of the category of peremptory norms was preferred since it concerned the scope of secondary obligations, and not their invocation, and the notion of peremptory norms was well established in the Vienna Convention on the Law of Treaties (*see annex V, section F*). The new formulation would not deal with trivial or minor breaches of peremptory norms, but only with serious breaches of peremptory norms. The Drafting Committee would give further consideration to aspects of consequences of serious breaches in order to simplify these, to avoid excessively vague formulas and to narrow the scope of its application to cases falling properly within the scope of the chapter. (b) Countermeasures: It was undesirable to include all or a substantial part of the articles on countermeasures in article 23, which was devoted only to one aspect of the question. Such an attempt would overburden article 23 and could even make it incomprehensible. Article 23 would remain in chapter V of Part One and the chapter on countermeasures would remain in Part Three, but article 54, which dealt with countermeasures by States other than the injured State, would be deleted. Instead, there would be a saving clause leaving all positions on this issue unaffected. In addition, article 53 dealing with conditions relating to countermeasures, would be reconsidered and the distinction between countermeasures and provisional countermeasures would be deleted. That article would be simplified and brought substantially into line with the decisions of the arbitral tribunal in the *Air Services* case and of the International Court of Justice in the *Gabčíkovo-Nagymaros* case. Articles 51 and 52 on the obligations not subject to countermeasures and proportionality would be reconsidered, as necessary. (c) Dispute settlement provisions: The Commission would not include provisions for a dispute settlement machinery, but would draw attention to the machinery elaborated by the Commission in the first reading draft as a possible means for settlement of disputes concerning State responsibility; and would leave it to the General Assembly to consider whether and what form of provisions for dispute settlement would be included in the event that the Assembly should decide to elaborate a convention. (d) Form of the draft articles: The Commission, in the first instance, would recommend to the General Assembly that it take note of the draft articles and annex the text of the articles to a resolution, similar to the procedure followed by the Assembly with regard to the articles on "Nationality of natural persons in relation to the succession of States" in resolution 55/153 of 12 December 2000. The recommendation would also propose that, given the importance of the topic, in the second and later stage the Assembly should consider the adoption of a Convention on this topic, which would raise the question of dispute settlement mentioned above. At the same session, the Commission adopted the entire set of final draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts consisting of 59 articles as well as commentaries thereto (*Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 10 (A/56/10)*, paras. 69, 70, 76 and 77). The draft articles are divided into four parts, as follows: Part One. The internationally wrongful act of a State, including Chapter I. General principles, Chapter II. Attribution of conduct to a State, Chapter III. Breach of an international obligation, Chapter IV. Responsibility of a State in connection with the act of another State and Chapter V. Circumstances precluding wrongfulness; Part Two. Content of the international responsibility of a State, including Chapter I. General principles, Chapter II. Reparation for injury and Chapter III. Serious breaches of obligations under peremptory norms of general international law; Part Three. The implementation of the international responsibility of a State, including Chapter I. Invocation of the responsibility of a State and Chapter II. Countermeasures; and Part Four.

internacional de importância fundamental para a manutenção da paz e da segurança internacionais – como, por exemplo, a proibição da prática de atos de agressão –, a violação de obrigação internacional de importância fundamental para a garantia do direito à autodeterminação dos povos – como, por exemplo, o estabelecimento ou manutenção de dominação colonial, pela força –, a violação, em escala ampla, de obrigação internacional de importância fundamental para a proteção do ser humano – como aquelas que proíbem a escravidão, o genocídio e o *apartheid* –, a violação de uma obrigação internacional de importância fundamental para a proteção e preservação do meio ambiente – tais como as que proíbem a poluição da atmosfera e do alto-mar⁸⁰¹.

Estas disposições, entretanto, apesar de revelarem a inserção de temas de proteção e preservação ambientais dentro do escopo das obrigações internacionais *erga omnes*, não resistiram à versão final do esboço, aprovada em 2.001, dando lugar a uma referência bem mais geral a seu respeito, no texto dos artigos 42 e 48.

O relator desta última versão adotada sobre Responsabilidade dos Estados, explicou que “ao se adotar a ampla gama de obrigações internacionais estabelecidas pelos artigos, é necessário reconhecer que uma grande quantidade de Estados pode ter interesse legal em demandar responsabilidade e exigir o cumprimento das obrigações em questão. De fato, em algumas situações, todos os Estados podem ter este interesse, mesmo que nenhum deles tenha sido, individual ou especialmente, afetado pela violação”⁸⁰². Os artigos evitam propositadamente a utilização do termo *obrigações erga omnes*, menos

General provisions. The General Assembly, in resolution 56/83 of 12 December 2.001, as recommended by the Commission, took note of the articles on responsibility of States for internationally wrongful acts, the text of which was annexed to the resolution, commended them to the attention of Governments without prejudice to the question of their future adoption or other appropriate action, and decided to include in the provisional agenda of its fifty-ninth session, in 2.004, an item entitled “Responsibility of States for internationally wrongful acts”. The General Assembly, in resolution 59/35 of 2 December 2.004, again commended the articles on responsibility of States for internationally wrongful acts; and requested the Secretary-General to invite Governments to submit their written comments on any future action regarding the articles, as well as to prepare an initial compilation of decisions of international courts, tribunals and other bodies referring to the articles and to invite Governments to submit information on their practice in this regard. It further requested the Secretary-General to submit this material well in advance of the sixty-second session and decided to include in the provisional agenda of its sixty-second session (2.007) an item entitled “Responsibility of States for internationally wrongful acts” (Cf. INTERNATIONAL LAW COMMISSION, *Summary on State Responsibility*, disponível em http://untreaty.un.org/ilc/summaries/9_6.htm#_ftn15, acessado em 20 de agosto de 2.011).

⁸⁰¹ Cf. Art. 19 (3).

⁸⁰² INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries**. 2.001, UN Doc. A/56/10, p. 116. Tradução livre.

esclarecedora do que a menção à referência feita pela Corte Internacional de Justiça quando da explicação de seu conteúdo (obrigações *devidas à comunidade internacional como um todo*) e que muitas vezes leva à confusão com *obrigações devidas a todas as partes de um tratado*⁸⁰³.

O relator esclareceu ainda que não estaria no escopo das atividades incumbidas à Comissão a elaboração de lista exemplificativa acerca das obrigações *erga omnes*, e que, de qualquer modo, tal tarefa seria de eficácia limitada, uma vez que a abrangência do conceito necessariamente cresceria com o passar do tempo⁸⁰⁴. Contudo, em seus comentários, destacou a precisão dos termos da expressão “devida à comunidade internacional como um todo” e utiliza-se, para tanto, de referência a questão pertinente à temática ambiental:

“Todos os Estados são, por definição, membros da comunidade internacional como um todo, e as obrigações em questão são, também por definição, obrigações coletivas para proteger os interesses da comunidade internacional como tal. Claro, tais obrigações podem, ao mesmo tempo, proteger os interesses individuais dos Estados, como a proibição de atos de agressão protegé a sobrevivência de cada Estado e a segurança de seu povo. Da mesma forma, um Estado individual pode vir a ser afetado pela violação de certas obrigações, como por exemplo um Estado costeiro especialmente afetado por poluição, em violação a uma obrigação voltada à proteção do meio ambiente marinho de interesse coletivo”⁸⁰⁵.

Ao explicar o significado das obrigações mencionadas no art. 48 (1)(a), o relator deixou claro que elas devem ser obrigações de *caráter coletivo*, no sentido de terem de ser aplicadas a grupos de Estados e terem sido estabelecidas em função de algum interesse coletivo – como, por exemplo, o meio ambiente ou a segurança regional –, não estando limitados apenas aos interesses dos Estados-membros, mas também a acordos estabelecidos por grupos de Estados com interesse comum mais amplo. Para se enquadrarem nos preceitos do artigo 48 (1)(a) o principal propósito da obrigação deverá ser disciplinar um interesse comum, acima de qualquer interesse particular dos Estados, o

⁸⁰³ *Idem*, p. 127.

⁸⁰⁴ O relator Crawford apontou que a própria Corte indicou, em suas decisões, exemplos valiosos nas ocasiões em que abordou a questão: atos de agressão, genocídio, princípios e regras relativos aos direitos elementares da pessoa humana, inclusive a proteção contra a escravidão e a discriminação racial (caso *Barcelona Traction*) e o direito à autodeterminação dos povos (*Caso Timor Leste*).

⁸⁰⁵ ⁸⁰⁵ INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries**. 2.001, UN Doc. A/56/10, p.127.

que incluirá situações onde os Estados busquem estabelecer padrões gerais de proteção de grupos ou pessoas⁸⁰⁶.

A Comissão de Direito Internacional, em seu relatório de 2.004⁸⁰⁷, sugeriu que normas de *jus cogens*, obrigações *erga omnes* e o art. 103, da Carta da ONU, devam ser vistas como *regras de solução de conflitos normativos*, sobretudo por se levar em consideração a sua hierarquia superior em relação às demais normas de direito internacional geral, sua relação hierárquica entre si e a relação hierárquica entre estas categorias de normas⁸⁰⁸.

A Conferência de Estocolmo consagrou, dentre outras, as idéias de que o meio ambiente é uma entidade global a ser protegida em sua totalidade (apesar de isto não diminuir a importância da aplicação de regras particulares sobre fontes individuais de poluição e de componentes individuais do meio ambiente) e que a proteção ambiental é uma condição necessária para a promoção da paz, dos direitos humanos e do desenvolvimento⁸⁰⁹.

A unidade e a interdependência do meio ambiente já foram afirmadas e reconhecidas em uma série de documentos, dentre os quais a Declaração sobre Meio Ambiente Humano⁸¹⁰, a Carta Mundial da Natureza⁸¹¹ e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento⁸¹². Estes documentos também demonstraram o quanto a proteção do meio ambiente é intimamente relacionada com a promoção de outros valores básicos da comunidade internacional, como, por exemplo, os direitos humanos, a paz e o desenvolvimento.⁸¹³

Patrícia Birnie e Alan Boyle explicam que, principalmente, a partir da conferência do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento, estabeleceu-se uma moldura jurídica a respeito de responsabilidades globais em relação ao meio ambiente,

⁸⁰⁶ *op. cit.*, p. 127, comentário 7.

⁸⁰⁷ UN Doc. A/59/10, INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Report of the International Law Commission**, 59th Session, de 03 de maio de 2.004 a 04 de junho de 2.004 e de 05 de julho de 2.004 a 06 de agosto de 2.004.

⁸⁰⁸ *Idem*, para. 354.

⁸⁰⁹ Cf. RAGAZZI, Maurizio. *op. cit.*, p. 154/155.

⁸¹⁰ UN Doc. A/Conf.48/14/Rev. 1, conhecida também como Declaração de Estocolmo.

⁸¹¹ Resolução 37/7, da Assembleia Geral da ONU, de 28 de outubro de 1.982 (UN Doc. A/37/51)

⁸¹² UN Doc. A/Conf. 151/5/Rev. 1, de 13 de junho de 1.992.

⁸¹³ Vide, por exemplo, o Princípio 8, da Declaração de Estocolmo, o preâmbulo e o Princípio 25, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que afirma que a proteção do meio ambiente, a paz e o desenvolvimento são interdependentes e indivisíveis.

diferentemente daqueles já estabelecidas em nível transfronteiriço ou regional, o que erigiu a proteção do meio ambiente a uma preocupação global⁸¹⁴.

Mesmo que se entenda esta colocação restritivamente, ou seja, apenas em relação àquelas questões que tenham inquestionável cunho global, e que sejam de interesse da comunidade internacional como um todo – tais como a proteção da camada de ozônio, o combate ao aquecimento global e à exacerbação do efeito estufa, a preservação e proteção das reservas de água doce, a proteção dos oceanos e a proteção holística dos ecossistemas e da biodiversidade –, é inegável que a conclusão de serem elas obrigações jurídicas impostas à comunidade internacional, seja em função de sua relevância para a proteção e preservação de condicionantes essenciais à vida e à habitabilidade do planeta, seja por terem sido vertidas em obrigações jurídicas convencionais, com inegável caráter *erga omnes*⁸¹⁵.

A essência desta visão holística da proteção ambiental e da relação entre si e a melhoria dos valores básicos da comunidade internacional fazem do direito ambiental uma área óbvia para a análise da aplicação do conceito de obrigações *erga omnes*⁸¹⁶. René-Jean Dupuy esclarece que o conceito de obrigações *erga omnes* é especialmente voltado ao respeito para com os direitos humanos e o meio ambiente⁸¹⁷.

Por fim, Patricia Birnie e Alan Boyle estabelecem que a *preocupação comum* não significa que o meio ambiente seja *patrimônio comum* nem *herança comum*, mas, sim, uma responsabilidade global, estabelecida sobretudo nas convenções sobre o clima e na Declaração do Rio, e difere do direito ambiental transfronteiriço em três aspectos: 1) assim como os direitos humanos, as responsabilidades globais possuem caráter *erga omnes*, obrigando a toda a comunidade internacional; 2) apesar de serem comuns, as responsabilidades são diferenciadas, levando-se em conta o estágio de desenvolvimento de cada membro da comunidade internacional; e, 3) Embora a utilização do princípio da precaução seja a atualmente relevante em muitos aspectos do direito ambiental, sua

⁸¹⁴ BIRNIE, Patricia. BOYLE, Alan. **International Law and the Environment**. Oxford, Oxford University Press, 2nd edition, p. 97.

⁸¹⁵ Vide, por exemplo, os artigos 99, 100, 192, 193 e 198, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Sobre obrigações *erga omnes* em matéria ambiental, vide RAGAZZI, Maurizio. *op. cit.*, p. 154/161, PICONE, Paolo. *Nazioni Unite e Obblighi Erga Omnes*, in **La Comunità Internazionale**, Volume 48, 1.993. Além disto, veja-se também o Capítulo 17, da Agenda XXI.

⁸¹⁶ Cf. RAGGAZZI, Maurizio. *op. cit.*, p. 156.

⁸¹⁷ Cf. DUPUY, René-Jean. *Humanity and Environment*. **Colorado Journal of International Environmental Law and Policy**, Vol. 2, 1.991, p. 202.

necessidade fica particularmente evidente em relação a temas de preocupação global⁸¹⁸, como, por exemplo, as mudanças climáticas .

CAPÍTULO 4 – A PERTINÊNCIA DA TEMÁTICA AMBIENTAL NO MANDATO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

4.1. A APROXIMAÇÃO INSTITUCIONAL EM RELAÇÃO ÀS IMPLICAÇÕES DA TEMÁTICA AMBIENTAL PARA A SEGURANÇA INTERNACIONAL

Em 08 de dezembro de 2010, a Assembléia Geral da ONU aprovou resolução intitulada *As Nações Unidas na Governança Global*, reconhecendo a necessidade de uma abordagem multilateral efetiva, transparente e inclusiva em relação às mudanças globais e

⁸¹⁸ Cf. BIRNIE, Patricia. BOYLE, Alan. *op. cit.*, p. 99

reafirmando o papel central da organização, na condução dos esforços destinados a encontrar soluções comuns para os desafios apresentados por estas mesmas mudanças⁸¹⁹.

Dentre os desafios mais árduos das mudanças sociais ocorridas na comunidade internacional, nos últimos quarenta anos, a questão ambiental é talvez, hoje, um dos temas mais presentes e desafiadores que a ONU enfrenta, sobretudo em função de seu caráter difuso e multidisciplinar, que gera implicações em diversos campos da atividade e da vida social humanas, demandando a atenção de todos os principais órgãos da organização simultaneamente. Não é por outra razão que, em diversas ocasiões – principalmente naquelas em que se debruçou especificamente sobre o tema –, deixou clara a necessidade de atuação conjunta, simultânea e coordenada de seus principais órgãos, em especial a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança, dentro de seus respectivos mandatos.

Indiscutivelmente, a ONU possui, dentro de seu regime e do sistema organizacional por ela encabeçado, um poderoso aparato jurídico internacional constituído de normas, princípios, declarações e procedimentos que contemplam não apenas a proteção do meio ambiente, e todos os seus componentes, como vetores da qualidade de vida saudável e da dignidade da pessoa humana, mas também algumas das conexões existentes entre a questão ambiental e a segurança de Estados e sociedades.

Analisando-se a evolução dos eventos considerados pela doutrina do direito internacional do meio ambiente como marcos de sua afirmação e consolidação, bem como de lançamento de seus princípios e normas basilares, pode-se verificar, jacente às preocupações imediatas das agendas político-sociais de cada época respectiva, o percurso germinativo da preocupação em relação à ligação da temática da proteção ambiental com a segurança internacional, a paz e os direitos fundamentais.

A Conferência de Estocolmo, de 1.972, é considerada pela maioria da doutrina de direito internacional do meio ambiente como o marco do surgimento e institucionalização deste campo do direito internacional, e a declaração adotada ao seu final como um divisor de águas na mentalidade ambientalista no seio da sociedade internacional.

⁸¹⁹ Resolução A/RES/65/94, de 08 de dezembro de 2.010, intitulada “The United Nations in Global Governance”. No Preâmbulo, a Assembleia Geral reafirmou seu compromisso com os princípios da Carta da ONU, reconheceu a importância fundamental de um sistema internacional multilateral inclusivo, transparente e efetivo como forma de melhor enfrentar os desafios urgentes apresentados pelas mudanças globais atualmente, bem como a universalidade da ONU e reafirmou seu compromisso com a promoção e o fortalecimento da efetividade e eficiência do sistema da ONU e a autoridade da Assembleia Geral sobre temas globais de interesse da comunidade internacional. A necessidade de um sistema multilateral efetivo, com papel central da ONU e com base o respeito ao direito internacional já havia sido anteriormente mencionado em outras resoluções, como, por exemplo, na Resolução A/RES/60/1.

Além de reconhecer o meio ambiente sadio como condicionante fundamental para a viabilização da vida, bem-estar e direitos fundamentais de todos os seres humanos, a Declaração de Estocolmo afirmou ser a proteção e a melhoria do meio ambiente o grande desafio a afetar a vida e o bem-estar dos povos e seu desenvolvimento econômico, constituindo-se em desejo urgente da humanidade e num dever para todos os governos. O texto da Declaração já indicava o surgimento de um amplo espectro de problemas ambientais, tanto no âmbito interno, quanto no regional ou internacional, e para a necessidade de intensa cooperação internacional, no sentido de buscar soluções para o meio ambiente como interesse comum da humanidade.

Apesar de não mencionar expressamente qualquer conexão entre a temática ambiental e a segurança internacional, o texto da Declaração de Estocolmo reconheceu, em um dos princípios por ela proclamados⁸²⁰ que, de acordo com a Carta da ONU e com os princípios de direito internacional, os Estados possuem soberania integral sobre seus recursos naturais e que devem utilizar-se deles segundo suas políticas ambientais respectivas, mas sob a responsabilidade de não causarem ou permitirem que se cause dano de qualquer espécie ao meio ambiente de outros Estados, ou em áreas além de sua jurisdição. Além da recepção e afirmação explícitas dos princípios da soberania dos Estados sobre seus recursos naturais e da obrigação de não causar ou permitir que se cause dano em território alheio⁸²¹, o texto da Declaração revela neste ponto uma postura preventiva em relação à formação de possíveis conflitos.

Também em 1.972, na Resolução 2.994 (XXVII), de 15 de dezembro de 1.972, a Assembléia Geral reafirmou a responsabilidade da comunidade internacional em agir para a preservação e melhoria do meio ambiente e, em particular, a necessidade de contínua cooperação internacional neste sentido, bem como também reafirmou o estabelecido pelas Resoluções 2.398 (XXIII)⁸²², 2.581 (XXIV)⁸²³, 2.657 (XXV)⁸²⁴.

⁸²⁰ Princípio 21, que estabeleceu: “States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.”

⁸²¹ Afirmado e reconhecido pelo direito internacional desde a decisão arbitral da Fundação Trail.

⁸²² De 03 de dezembro de 1.968, intitulada “Problems of the Human Environment”. Nesta resolução, além do reconhecimento dos riscos à vida e ao bem-estar humanos causados pelo estágio da degradação ambiental, foi determinada a realização do que viria a ser a conferência de Estocolmo.

⁸²³ De 15 de dezembro de 1.969, que organizou os trabalhos iniciais de preparação da conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano.

⁸²⁴ De 07 de dezembro de 1.970, que declara a preocupação das Nações Unidas em relação à situação da degradação ambiental e o risco de suas conseqüências em relação à sobrevivência da humanidade e adota uma série de medidas com vistas à organização e realização da conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.

Já a Resolução 2.849 (XXVI)⁸²⁵, de 20 de dezembro de 1.971, chamou a atenção dos Estados-membros – e seus respectivos governos –, para a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, para o Programa de Ação para o Meio Ambiente Humano e para as recomendações para ações nos níveis interno e internacional, todos constantes do Relatório Oficial da Conferência das Nações Unidas sobre o meio Ambiente Humano⁸²⁶.

Também em referência aos princípios 21 e 22 da Declaração de Estocolmo, e intitulada “Responsabilidade Internacional dos Estados em Relação ao Meio Ambiente”, a Resolução 2.996 (XXVII) destacou, dentre outras questões, que estes dois princípios contêm as normas elementares para a disciplina deste tema

A Resolução 3.000 (XXVII)⁸²⁷, da Assembléia Geral, intitulada “Medidas para a Proteção e Melhoria do Meio Ambiente”, destacou a importância da ação e nível local para a efetiva proteção e melhoria do meio ambiente.

⁸²⁵ Intitulada “Development and Environment”, principiou por afirmar sua consciência integral em relação à urgência, importância e universalidade dos problemas ambientais, bem como sua crença de que uma gestão racional do meio ambiente é de vital importância para o futuro da humanidade e de que os problemas ambientais gerados pelas condições de subdesenvolvimento portam um sério risco para os países em desenvolvimento. Além disso, enfatizou a importância de que fossem criadas, em nível internacional, normas gerais e princípios que estabelecessem critérios e padrões mínimos a serem aplicados na gestão do meio ambiente, tanto na esfera internacional quanto no âmbito interno. Em relação a este ponto, o texto da Resolução, recepcionando regra geral de direito internacional, estabeleceu que, ainda que se reconhecesse que cada Estado possui o direito à autodeterminação de suas políticas ambientais, tal liberdade deve ser cotejada de modo a não permitir ou causar dano a outros Estados ou territórios. Esta Resolução determinou que tanto a comunidade internacional quanto as demais organizações do sistema ONU fortalecessem com urgência a cooperação no campo da proteção e preservação ambientais. Por fim, mas não menos importante, a Resolução, ao indicar uma série de medidas que deveriam ser adotadas em relação ao aumento da proteção ambiental e da redução dos danos ambientais, inclusive a serem consideradas quando da realização da então vindoura Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, finalizou por reiterar a primazia do valor do desenvolvimento econômico e social independentes, como principal e mais importante objetivo da cooperação internacional e no interesse do bem-estar de toda a humanidade e da paz e segurança mundial. Já a Resolução 2.850, aprovou a agenda de trabalhos da conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.

⁸²⁶ A/CONF.48/14 e Corr.1, disponíveis em <http://www.un-documents.net/unche.htm>, acessado em 12 de setembro de 2.010. A Resolução 2.995 (XXVII), de 15 de dezembro de 1.972, enfatizou que os Estados, na exploração e utilização de seus recursos naturais, deveriam evitar a produção de danos significativos a zonas situadas além de suas respectivas jurisdições e reconheceu que a cooperação entre os Estados, em matéria ambiental, principalmente conforme estabelecido nos princípios 21 (“States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.”) e 22 (“States shall cooperate to develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of such States to areas beyond their jurisdiction.”), da Declaração de Estocolmo, só serão efetivamente alcançados através da informação e conhecimentos científicos compartilhados de modo público e oficial.

⁸²⁷ Aprovada em 15 de dezembro de 1.972.

Já a Resolução 2.993 (XXVII), de 15 de dezembro de 1.972, intitulada “Implementação da Declaração sobre o Fortalecimento da Segurança Internacional”, reconheceu que uma abordagem coordenada, de acordo com a Declaração sobre o Fortalecimento da Segurança Internacional, inclui a consideração do conceito em evolução de “segurança econômica coletiva” e pode conduzir a uma identificação mais precisa das áreas onde se pode alcançar progresso.

Esta resolução também reafirmou que o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais é um elemento essencial no fortalecimento da segurança internacional e solenemente ratificou todos os princípios contidos na Declaração sobre o Fortalecimento da Segurança Internacional, expressou a sua esperança de que o clima político favorável – àquela época – pudesse levar ao estabelecimento de mais zonas de convergência de paz e cooperação, em várias regiões do planeta, o que contribuiria para o fortalecimento da segurança internacional, de acordo com os princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas.

A Resolução 2.993 (XXVII) também convocou todos os membros da ONU a adotarem medidas tendentes à eliminação dos conflitos armados, que ameaçavam a paz e seguranças internacionais, bem como a eliminação do colonialismo, racismo, da dominação estrangeira e de outras situações de violação de direitos e liberdades fundamentais existentes em diversas áreas do planeta, e que impediam os povos de exercerem seu direito à autodeterminação e à independência, e a fazerem-no em conformidade com a Declaração sobre o Fortalecimento da Segurança Internacional e a Carta das Nações Unidas. Também, a resolução reafirmou que qualquer medida ou pressão contra qualquer Estado, quando este esteja exercendo seu direito soberano de dispor de seus recursos naturais, constituiria uma flagrante violação aos princípios da autodeterminação e da não-intervenção, conforme dispostos pela Carta das Nações Unidas e que, a insistência neste tipo de conduta, poderia constituir uma ameaça à paz e segurança internacionais.

A Resolução 2.734 (XXV)⁸²⁸, que adotou a Declaração sobre o Fortalecimento da Segurança Internacional⁸²⁹, começava por reafirmar os compromissos de todos os

⁸²⁸ De 16 de dezembro de 1.970

⁸²⁹ Pela Resolução 2.606 (XXIV), a Assembléia Geral das Nações Unidas expressou, dentre outros assuntos, o desejo de que a comemoração do 25.º aniversário da organização fosse marcado pelo estabelecimento de novas iniciativas para a promoção da paz, segurança, desarmamento e progresso econômico e social para toda a humanidade e pela convicção sobre a urgência de fazer com que a Organização das Nações Unidas seja mais efetiva como instrumento da manutenção da paz e segurança internacionais. Na Resolução 2.627

membros das Nações Unidas, conforme estabelecido pelo seu tratado constitutivo, sobretudo em relação ao convívio pacífico e com a obrigação de cooperação para o fortalecimento da segurança e da paz internacionais, bem como que o único modo de atingir os objetivos da organização é o atendimento integral e incondicional de seus membros aos princípios da Carta das Nações Unidas. A Assembléia Geral, através da

(XXV), especificamente sobre o 25.º aniversário de criação da Organização das Nações Unidas, a Assembléia Geral estabeleceu em seu texto original, dentre outras coisas, que: “We, the representatives of the States Members of the United Nations, assembled at United Nations Headquarters, on 24 October 1970 on the occasion of the twenty-fifth anniversary of the coming into force of the Charter of the United Nations, now solemnly declare: (...) 2. The United Nations, despite its limitations, has, in its role as a centre for harmonizing the actions of nations in attaining the purposes mentioned in Article 1 of the Charter, made an important contribution to the maintenance of international peace and security, to developing friendly relations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples and to achieving international co-operation in economic, social, cultural and humanitarian fields. We reaffirm our deep conviction that the United Nations can provide a most effective means to strengthen the freedom and independence of nations. (...) 4. Despite the achievements of the United Nations, a grave situation of insecurity still confronts the Organization and armed conflicts occur in various parts of the world, while at the same time the arms race and arms expenditure continue and a large part of humanity is suffering from economic under-development. We reaffirm our determination to take concrete steps to fulfill the central task of the United Nations—the preservation of international peace and security—since the solution to many other crucial problems, notably those of disarmament and economic development, is inseparably linked thereto, and to reach agreement on more effective procedures for carrying out United Nations peace-keeping consistent with the Charter. We invite all Member States to resort more often to the peaceful settlement of international disputes and conflicts by the means provided for in the Charter, notably through negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration and judicial settlement, making use as appropriate of the relevant organs of the United Nations, as well as through resort to regional agencies or arrangements or other peaceful means of their own choice, (...) 8. The United Nations has endeavored in its first twenty-five years to further the Charter objectives of promoting respect for, and observance of human rights and fundamental freedoms for all. The international conventions and declarations concluded. Under its auspices give expression to the moral conscience of mankind and represent humanitarian standards for all members of the international community. The Universal Declaration of Human Rights, the International Covenants on Human Rights, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide constitute a landmark in international cooperation and in the recognition and protection of the rights of every individual without any distinction. Although some progress has been achieved, all serious violations of human rights are still being committed against individuals and groups in several regions of the world. We pledge ourselves to a continued and determined struggle against all violations of the rights and fundamental freedoms of human beings, by eliminating the basic causes of such violations, by promoting universal respect for the dignity of all people without regard to race, colour, sex, language or religion! and in particular through greater use of the facilities provided by the United Nations in accordance with the Charter. (...) 10. The new frontiers of science and technology demand greater international co-operation. We reaffirm our intention to make full use, inter alia, through the United Nations, of the unprecedented opportunities created by advances in science and technology for the benefit of peoples everywhere in such fields as outer space, the peaceful uses of the seabed beyond national jurisdiction and the improvement of the quality of the environment, so that the developed and developing countries can share equitably scientific and technical advances, thus contributing to the acceleration of economic development throughout the world.(...)”

Resolução 2.734 (XXV), baseada na Declaração sobre os Princípios de Direito Internacional Relativos às Relações Amistosas entre os Estados de Acordo com a Carta das Nações Unidas, solenemente reafirmou a validade universal e incondicional dos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, como alicerce para as relações entre os Estados, independentemente de sua dimensão, localização geográfica, nível de desenvolvimento ou sistema político, econômico ou social e declara que a violação a qualquer destes princípios não pode ser justificada sob qualquer circunstância.

A Resolução também reafirmou⁸³⁰ a supremacia das obrigações assumidas em relação ou de acordo com as disposições da Carta das Nações Unidas, ao estabelecer solenemente que estas prevalecem sempre em relação a quaisquer outras obrigações assumidas pelos membros da organização, além da sua competência para a discussão e a recomendação de medidas para a solução pacífica de qualquer situação que possa vir a impactar o bem-estar geral das relações amigáveis entre os Estados, e a íntima conexão entre o fortalecimento da segurança internacional, o desenvolvimento e o desarmamento dos Estados, de modo que o progresso alcançado em qualquer destas áreas repercutirá como progresso em todas elas e, enfaticamente, reiterou a necessidade de adotar ações internacionais urgentes e coordenadas, dentro de uma estratégia global, no sentido de se diminuir a distância econômica entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, a qual está intimamente relacionada com o fortalecimento da segurança internacional e com o estabelecimento de uma paz duradoura⁸³¹.

A 25.^a Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1.970, além da aprovação da Resolução 2.734 (XXV), também aprovou, por unanimidade, a Resolução 2.625 (XXV)⁸³², que trouxe a Declaração sobre os Princípios de Direito Internacional Relacionados às Relações e Cooperções Amistosas entre os Estados de Acordo com a Carta das Nações Unidas. A Resolução enfatizou a fundamental importância da Carta das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais, bem como para o desenvolvimento de relações amistosas e de cooperação entre os Estados. A Declaração anexa, em seu preâmbulo, reconheceu a importância fundamental da Carta das Nações Unidas na promoção da prevalência do direito internacional na relação entre os

⁸³⁰ Conforme art. 103, da Carta da ONU.

⁸³¹ A Resolução 47/60, da Assembleia Geral, de 09 de dezembro de 1.992, trouxe as primeiras considerações, dentro do *framework* sobre *Fortalecimento da Paz Internacional e Segurança*, após o fim da guerra fria.

⁸³² De 24 de outubro de 1.970. Vide, também, a importante Resolução 2.533 (XXIV), da Assembleia Geral, de 08 de dezembro de 1.969.

Estados, a importância da manutenção e do fortalecimento da paz internacional fundadas na liberdade, na igualdade e na justiça e no respeito aos direitos humanos fundamentais.

Ainda no preâmbulo considerava que a observância fiel dos princípios de direito internacional relacionados à cooperação amigável entre os Estados e o cumprimento de boa-fé das obrigações assumidas pelos Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas, seria da maior importância para a manutenção da paz e segurança internacionais, bem como para a implementação de outros propósitos da organização.

A Declaração estabeleceu que todos os Estados deveriam obedecer de boa-fé os compromissos internacionais assumidos, inclusive aqueles em relação aos princípios e regras gerais de direito internacional reconhecidos, que tivessem relevância para a manutenção da paz e da segurança internacionais, e deveriam esforçar-se para tornar o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas cada vez mais efetivo. Para atingir a paz e segurança internacional desejadas, bem como promover o progresso e a estabilidade econômica internacionais e o bem estar geral das nações, os Estados deveriam, dentre outras medidas apontadas pela Declaração, cooperar na promoção do respeito universal e na observância dos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, e na eliminação de todas as formas de discriminação racial e intolerância religiosa. Também, a Declaração estabeleceu que todos os Estados deveriam cumprir de boa-fé as obrigações estabelecidas tanto pela Carta das Nações Unidas, quanto aquelas decorrentes das normas e princípios gerais de direito internacional.

A partir da Carta Mundial da Natureza⁸³³, a Assembléia Geral passou a abordar a conexão entre o meio ambiente e a segurança internacional de modo mais explícito. Reafirmando os propósitos fundamentais das Nações Unidas – em especial com a manutenção da paz e da segurança internacionais –, e assumindo o convencimento de que o ser humano pode alterar a natureza e, por suas próprias ações ou em consequência delas, esgotar os recursos naturais, a Carta Mundial da Natureza reconheceu que a degradação dos sistemas naturais conduz à ruptura do quadro social, político e econômico da civilização, bem como que a competição por recursos escassos gera conflitos, enquanto a conservação da natureza e dos recursos naturais contribuem para a justiça e a manutenção da paz.

⁸³³ Adotada pela Resolução 37/7, de 28 de outubro de 1.982.

A Resolução 42/186⁸³⁴, da Assembléia Geral, de 11 de dezembro de 1.987, aprovou e adotou o relatório *Perspectivas Ambientais para o Ano 2.000 e Além*, como uma moldura de ação direcionada a medidas nacionais e à cooperação internacional, para a implantação de políticas e programas que objetivassem alcançar um desenvolvimento ambiental sólido e consistente. Expressamente, a Resolução reconheceu que uma atmosfera de paz, segurança e cooperação, livre da presença e da ameaça da guerra em todas as suas formas, especialmente a nuclear, onde recursos intelectuais e naturais não sejam desperdiçados em armamentos por nenhum Estado, contribuiria sobremaneira para o desenvolvimento ambiental. Além disso, a Resolução estabeleceu, dentre outros, os seguintes entendimentos:

- uma vez que a pobreza extrema está, frequentemente, na base da degradação ambiental, sua eliminação e a garantia do acesso equânime das pessoas aos recursos naturais é essencial para a melhoria sustentável das condições ambientais;

- uma vez que conflitos de interesses entre grupos populacionais, ou entre Estados, são frequentemente inerentes à natureza dos problemas ambientais, a participação das partes é essencial para o estabelecimento de práticas de gestão ambiental efetivas;

- a proteção das espécies é uma obrigação moral da humanidade e deve aprimorar o bem-estar humano;

- disputas ambientais internacionais, que crescem em número e variedade, devem ser resolvidas de modo pacífico.

Em relação à conexão entre segurança e meio ambiente, o relatório adotado pela Resolução 42/186 relacionou a degradação ambiental e os riscos de dano ambiental com a utilização de armas de destruição em massa e com as conseqüências de conflitos armados, e destacou que um dos papéis do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) é a promoção do desenvolvimento ambiental sólido, em consonância com a paz e a segurança internacionais e, para este fim, questões como desarmamento e segurança, à medida em que tenham relação com o meio ambiente, deveriam continuar a ser analisados por ele.

Na mesma reunião do dia 11 de dezembro de 1.987, a Assembléia Geral aprovou ainda a Resolução 42/187⁸³⁵, contendo o Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecido popularmente como Relatório Brundtland,

⁸³⁴ Resolução A/RES/42/186, de 11 de dezembro de 1.987. Vide, também, a Resolução 38/161, de 19 de dezembro de 1.983, sobre a preparação para a elaboração do relatório.

⁸³⁵ Resolução A/RES/42/187, de 11 de dezembro de 1.987.

e a Resolução 42/184⁸³⁶, sobre Cooperação Internacional na Área do Meio Ambiente, que reconheceu, dentre outras disposições, que “sérios problemas ambientais têm ocorrido, tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento”, e reafirma a necessidade de levar-se em consideração, quando do planejamento e implementação de políticas e estratégias de desenvolvimento, a inter-relação entre os recursos naturais, o meio ambiente, os seres humanos e o desenvolvimento. Em seu texto, a Resolução 42/187, reconheceu, diante do caráter global dos principais problemas ambientais, o interesse comum de todos os Estados na busca de políticas baseadas em desenvolvimento ambiental sustentável, bem como o impacto negativo da degradação do meio ambiente humano e dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social.

O Relatório Brundtland reconheceu e declarou que o estresse ambiental é frequentemente a causa de grandes conflitos entre, ou dentro de, Estados, bem como que a pobreza, injustiça, degradação ambiental e violência interagem de formas complexas e vigorosas, utilizando-se, pela primeira vez em um documento das Nações Unidas, da expressão *refugiados ambientais*. O relatório apontou ainda para o fato de que a competição por matérias-primas não renováveis, terra, ou energia pode criar tensões, em especial no que se refere à água, bem como para o fato de que, já àquela época, ameaças ambientais à segurança começam a emergir em escala global, como as mudanças climáticas e o aquecimento global⁸³⁷

Em 06 de dezembro de 1.988, a Resolução 43/53, sobre a Proteção do Clima para as Presentes e Futuras Gerações da Humanidade, onde, dentre outras disposições, estabeleceu que “as mudanças climáticas constituem uma preocupação comum da humanidade, uma vez que o clima é a condição essencial que sustenta a vida no planeta”, além de reconhecer que as mudanças climáticas têm impacto no desenvolvimento e também afetam a humanidade como um todo, devendo ser combatidas dentro de um esforço global, de modo a levar em consideração os interesses vitais de toda a humanidade⁸³⁸.

Aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, popularmente conhecida como Eco-92, ou Rio-92, a Declaração do Rio

⁸³⁶ Resolução A/RES/42/184, de 11 de dezembro de 1.987.

⁸³⁷ Cf. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. UN Doc. A/42/427, Anexo à Resolução A/RES/42/187, da Assembléia Geral, de 11 de dezembro de 1.987.

⁸³⁸ Resolução A/RES/43/53, de 06 de dezembro de 1.988. Estas disposições foram reafirmadas, destacadas e aprofundadas por todas as resoluções da Assembléia Geral sobre este mesmo tema, desde 1988 até a mais recente, a Resolução A/RES/65/159, de 20 de dezembro de 2.010.

sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento reconheceu, em seu princípio 25, que a paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são independentes e inseparáveis.

A Declaração do Milênio, adotada pela Resolução 55/2⁸³⁹, da Assembleia Geral da ONU, afirmou como valores fundamentais da comunidade internacional dentre outras disposições, o respeito pela natureza – no sentido de que os padrões atuais de consumo, produção e de gestão dos recursos naturais devem ser alterados em benefício do bem-estar comum das presentes e futuras gerações –, e a responsabilidade compartilhada em relação à gestão global do desenvolvimento sócio-econômico e ao enfrentamento das ameaças à paz e à segurança internacionais⁸⁴⁰.

O esboço da Comissão de Direito Internacional da ONU sobre a Responsabilidade dos Estados⁸⁴¹ estabeleceu, como já citado anteriormente, em seu artigo 48 (1)(a)(b) que, além do Estado ofendido, qualquer Estado poderá invocar a responsabilidade do agressor tanto pela violação de uma obrigação *erga omnes*⁸⁴² quanto pela violação de uma obrigação devida a um grupo de Estados e de interesse coletivo. Em seus comentários a este artigo, a Comissão expressamente apontou como exemplo deste último tipo de obrigação as obrigações ambientais internacionais.

Em 16 de setembro de 2005, a Resolução 60/1, contendo as conclusões e resultados da *Cúpula Mundial*, dentre outras disposições, reconheceu que as circunstâncias atuais demandam o imediato estabelecimento de um consenso global sobre as ameaças e os desafios a elas referentes, afirmando que a paz e a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos são os pilares fundamentais do sistema das Nações Unidas e o alicerce para o bem-estar e a segurança coletiva, bem como desenvolvimento, paz, segurança e direitos humanos são temas interligados e mutuamente dependentes.

A resolução reafirmou o entendimento de que a promoção e proteção integrais de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos é essencial para o avanço e a promoção da paz e da segurança internacionais

No final de 2005, a Assembleia Geral aprovou a Resolução 60/197, sobre a Proteção do Clima para as Presentes e Futuras Gerações, onde conclamou seus membros a

⁸³⁹ Resolução A/RES/55/2, de 08 de setembro de 2000.

⁸⁴⁰ Veja-se, por exemplo, o Relatório do Painel das Nações Unidas sobre Operações de Paz, conhecido também como Relatório Brahimi, apresentado pelo Secretário-Geral ao Conselho de Segurança e à Assembleia Geral, em 21 de agosto de 2000 (UN Docs. A/55/305 e S/2000/809, ambos de idêntico conteúdo).

⁸⁴¹ UN Doc. A/56/10 – Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-Third Session (23 April – 1 June and 2 July – 10 August 2001), p. 126/127, parágrafos 2, 8/10.

⁸⁴² Vide item 3.3.3, acima.

trabalharemos em cooperação uns com os outros, de modo a se atingir o objetivo principal da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e a viabilizar uma interação maior entre o secretariado desta e os da Convenção das Nações Unidas sobre o Combate à Desertificação Naqueles Países Gravemente Atingidos por Secas e/ou Desertificação, Particularmente na África, e da Convenção da Diversidade Biológica⁸⁴³.

Esta Resolução ressaltou ainda a gravidade das mudanças climáticas e a importância de os Estados implementarem a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e de – para aqueles que não o fizeram – ratificarem o Protocolo de Kyoto, além de implementarem as medidas aprovadas pela décima reunião da Conferência das Partes, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

Na reunião de 15 de janeiro de 2009, o Conselho de Direitos Humanos da ONU, recebeu do escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o relatório sobre a relação entre as mudanças climáticas e direitos humanos. Com contribuições dos Estados, de organizações internacionais, de organizações não-governamentais, organizações nacionais de direitos humanos e especialistas, o relatório foi produzido para estabelecer um estudo analítico detalhado da relação entre direitos humanos e mudanças climáticas, dado que os debates tradicionais sobre as alterações no clima são focados frequentemente em aspectos econômicos, ambientais e científicos. À medida que a compreensão científica sobre as causas e consequências das mudanças climáticas foi sendo ampliada – assim como a compreensão sobre o impacto destas mudanças sobre as vidas e as condições de vida da humanidade –, o foco dos debates foi também se alargou, com atenção cada vez maior para as dimensões sociais e humanas das mudanças climáticas⁸⁴⁴.

⁸⁴³ O relatório do Comitê Econômico e Financeiro (Second Committee), da Assembleia Geral da ONU, aprovado em 15 de dezembro, e que serviu de base para a proposta da Resolução, foi aprovado por 158 votos a favor, tendo recebido 03 votos contrários (Estados Unidos da América, Japão e Somália) e contado com 02 abstenções (Israel e Cazaquistão). Cf. UN Docs GA 10441, de 22 de dezembro de 2005.

⁸⁴⁴ Pode-se destacar, entre outras: a resolução 7/23, do Conselho de Direitos Humanos, a Declaração Conjunta, divulgada no Dia Internacional dos Direitos Humanos, de 2008 (10 de dezembro de 2008), que enfatizou que as mudanças climáticas possuem potenciais implicações em relação ao desenvolvimento e aos direitos humanos; o relatório *Climate Change and Human Rights: A Rough Guide*, de 2008, do International Council on Human Rights Policy; a resolução da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, sobre direitos humanos e mudanças climáticas (resolução AG/RES.2.429 – XXXVIII – O/08), de 03 de junho de 2008, que estabelece que os efeitos adversos das mudanças climáticas podem gerar impacto negativo no gozo de direitos humanos e determina que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos inicie, com o auxílio de outros órgãos, estudos em relação aos impactos adversos das mudanças climáticas sobre os direitos humanos; importante destacar também as resoluções: AG/RES. 1.674 (XXIX-O/99), “Mudanças Climáticas nas Américas”, que instrui o Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral, através de seus órgãos subsidiários apropriados, a consultar os Estados membros sobre as formas e modos de se abordar a

Com base também nos preceitos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e nos relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), o relatório parte do princípio 1, da Declaração de Estocolmo, para estabelecer o reconhecimento geral da inter-relação e interdependência entre direitos humanos e meio ambiente, e afirma que, enquanto os tratados universais de direitos humanos não se referem especificamente a um direito fundamental a um meio ambiente seguro e saudável⁸⁴⁵, todos os órgãos da ONU, relacionados a tratados de direitos humanos, reconhecem a ligação intrínseca entre o meio ambiente e a realização de uma gama de direitos humanos, tais como o direito à vida, o direito à comida, o direito à água e o direito à moradia⁸⁴⁶.

O relatório apontou ainda que, apesar de as mudanças climáticas portarem riscos a todo o espectro dos direitos humanos, alguns direitos sofrerão impacto mais profundo, tais como o direito à vida⁸⁴⁷, à alimentação adequada⁸⁴⁸, o direito à água⁸⁴⁹, o

temática das mudanças climáticas nas Américas, através da OEA; AG/RES. 1.682 (XXIX-O/99), “Mecanismos da OEA sobre Resposta e Redução de Desastres Naturais”; AG/RES. 1.736 (XXX-O/00), “Os Impactos Socioeconômicos e Ambientais das Mudanças Climáticas nos Países do Hemisfério”; AG/RES. 1.821 (XXXI-O/01), também sobre “Os Impactos Socioeconômicos e Ambientais das Mudanças Climáticas nos Países do Hemisfério”; AG/RES. 1.819 (XXXI-O/01), “Direitos Humanos e Meio Ambiente”; e AG/RES. 1.896 (XXXII-O/02) e AG/RES. 1.926 (XXXIII-O/03), ambas sobre “Direitos Humanos e Meio Ambiente nas Américas”. Destaca-se ainda, a Declaração de Male’ sobre a Dimensão Humana das Mudanças Climáticas, adotada pelo grupo dos Pequenos Países Insulares em Desenvolvimento, na conferência de Male’, Ilhas Maldivas, em 14 de novembro de 2.007, que reconheceu que as mudanças climáticas possuem implicações evidentes e imediatas ao pleno gozo dos direitos humanos, dentre elas, o direito à vida, o direito a um adequado padrão de vida e o direito à comida, e solenemente demandou, dentre outras disposições, que o Conselho de Direitos Humanos realizasse um debate, em sua reunião de março de 2.009, sobre direitos humanos e mudanças climáticas, e que o escritório do Alto Comissário das Nações Unidas sobre Direitos Humanos aprofundasse os estudos sobre as implicações das mudanças climáticas para os direitos humanos.

⁸⁴⁵ Como ocorre, por exemplo, na Constituição Federal brasileira, no art. 225. Um seminário conjunto, realizado pelo escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 16 de janeiro de 2.002, registrou o crescente reconhecimento da relação entre direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, como se pode verificar no documento E/CN.4/2.002/WP.7.

⁸⁴⁶ Veja-se a Convenção 169 (1.989), da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre povos indígenas e tribais em países independentes, que determina a proteção especial do meio ambiente das áreas habitadas por povos indígenas ou de outra forma por eles utilizadas. Em nível regional, a Carta Africana de Direitos Humanos e Direitos dos Povos e o Protocolo de San Salvador, à Convenção Interamericana de Direitos Humanos, reconhecem o direito de viver em ambiente saudável e satisfatório. A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças, em seu artigo 24, parágrafo 2 (c), determina que os Estados-partes adotem medidas apropriadas para combater doenças e desnutrição, “através do provimento de água potável e comida nutritiva adequados, levando em consideração os riscos e perigos da poluição ambiental”. Apesar de mencionar expressamente ponto relacionado à saúde ambiental (poluição) não reconhece o direito ao meio ambiente sadio direta e expressamente. O Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seus Comentários Gerais n.º 12 (Direito à Alimentação Adequada, 1.999) e 14 (Atendimento ao mais Elevado Padrão de Saúde), esclarece que o direito à alimentação adequada demanda a adoção de políticas sociais, econômicas e ambientais adequadas e que o direito à saúde se estende até seus determinantes basilares, como um meio ambiente saudável.

⁸⁴⁷ Explicitamente reconhecido pelo Pacto de Direitos Civis e Políticos e pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças (ambas em seus respectivos artigos 6), o antigo Comitê de Direitos Humanos,

direito à saúde⁸⁵⁰, o direito à moradia e o direito à autodeterminação⁸⁵¹, além de também afetar, de modo mais contundente, grupos específicos, como mulheres, crianças e povos indígenas.

da Organização das Nações Unidas, o descreveu como um direito “supremo”, ou “basilar a todos os direitos humanos”, não se lhe admitindo derrogação nem diante de calamidades públicas (Human Rights Committee General Comments n.º 6 (1.982) e 14 (1.984)). O relatório aponta, com base no mais recente relatório do IPCC até então (IPCC AR 4), para o elevado número de mortes, doenças e lesões pessoais, bem como um aumento nos números relacionados à fome, à desnutrição, e nas suas conseqüências diretas relacionadas ao crescimento e desenvolvimento infantis, devido a enchentes, ondas de calor, tempestades, incêndios e secas; as mudanças climáticas também acarretarão a exacerbação de desastres naturais relacionados ao clima, o que já acarreta efeitos devastadores nas pessoas e seu gozo do direito à vida.

⁸⁴⁸ Reconhecido pelo Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças e pela Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiências, e implicitamente reconhecido pela Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e pela Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Em conseqüência das mudanças climáticas, a produção de alimentos em médias e altas latitudes (hemisfério Norte, basicamente), a produção de alimentos tende a aumentar com o aumento das temperaturas médias do planeta. Contudo, nas baixas latitudes (hemisfério Sul, onde se localizam a maior parte dos países em desenvolvimento e a maior parte da população do planeta), a estimativa é de que a produtividade de alimentos diminua, fazendo aumentar a fome e a insegurança alimentar. De acordo com o HDR 2.006, aproximadamente 600 milhões de pessoas enfrentarão desnutrição em decorrência das mudanças climáticas. As pessoas mais pobres, nos países em desenvolvimento, serão os mais afetados, em função de sua dependência desproporcional de recursos baseados no clima para sua subsistência (como chuva ou água de regadio, para mais informações vide IPCC AR4 WGII, p. 359, e United Nations Millennium Project 2.005, *Halving Hunger: It can be done*, Task Force on Hunger, p.66). Segundo o Relator Especial para o Direito à Alimentação, do Conselho de Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas, “metade das pessoas com fome no mundo...dependem, para a sua sobrevivência, de terras que são naturalmente pobres e que vêm se tornando menos férteis e menos produtivas em função das repetidas secas, mudanças climáticas e práticas agrícolas insustentáveis”(Cf. documento A/HRC/7/5, parágrafo 51. Ver também, no mesmo documento, parágrafos de 11 a 15 e o adendo 2).

⁸⁴⁹ Reconhecido pelo General Comment n.º 15 (2.002, direito à água), do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (sobre o General Comment e sobre a questão do reconhecimento da água doce como direito fundamental, vide AMORIM, João Alberto Alves. **Direito das Águas – Regime Internacional da Água Doce no Direito Internacional e no Direito Brasileiro**. São Paulo, 2.009, Lex Editora). A Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências fazem referência explícita ao acesso aos serviços de água em quantidades que permitam um padrão adequado de vida, enquanto a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito das Crianças alude ao fornecimento de água potável, como uma das medidas que os Estados devem adotar para combater doenças e desnutrição. A perda de glaciares e a redução das neves eternas estão previstas para aumentar e afetarão negativamente a disponibilidade de água doce para um sexto da população mundial. Extremos hidrológicos, como enchentes e secas, também afetarão a disponibilidade de água (cf. IPCC AR 4, Synthesis Report, p. 48/49). Desta forma, as mudanças climáticas irão exacerbar, afirma o relatório, os estresses hidrológicos existentes e integrar o problema da falta de acesso à água potável, que atualmente já atinge 1,1 bilhão de pessoas em todo o mundo e constitui-se na maior causa de doenças e mortes (Millennium Ecosystems Assessment 2.005, *Ecosystems and Human Well-Being*, Synthesis, p. 52). De acordo com o relatório HDR 2.006, do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), a raiz da atual crise hidrológica mundial reside muito mais má gestão, pobreza e desigualdade, muito mais do que em escassez física.

⁸⁵⁰ Reconhecido principalmente pelo Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, dentre outros importantes instrumentos multilaterais universais de direitos humanos. As mudanças climáticas afetarão o direito à saúde de milhões de pessoas, através do aumento de casos de desnutrição e doenças, sobretudo doenças infecciosas, cardio-respiratórias e diarreicas (IPCC AR 4, Synthesis, p. 48). Também, afetarão a saúde das pessoas através do aumento do número de eventos climáticos extremos. O aquecimento global poderá implicar na expansão da malária e de outras doenças vetoriais em algumas regiões do planeta. As mudanças climáticas constituem um estresse adicional severo nos sistemas de saúde dos Estados, o que levou o Relator Especial sobre o Direito de Todos ao Mais Elevado Padrão de Saúde Física e Mental a afirmar que

Além disso, o relatório destacou a constatação, presente em diversos relatórios e estudos⁸⁵², das mudanças climáticas como “um desafio-chave para a paz e a segurança internacional”. De acordo com um relatório da Agência Sueca para o Desenvolvimento da Cooperação Internacional⁸⁵³, citada pelo relatório, os problemas das mudanças climáticas, interagindo com outras questões de natureza econômica, política e social, poderão criar um elevado risco de conflitos violentos em 46 países, afetando um total de, aproximadamente, 2,7 bilhões de pessoas. Estes países, na maioria localizados na África Sub-Saariana, Ásia e América Latina, são os que possuem a maior vulnerabilidade e se prevê que venham a sofrer os piores efeitos negativos das mudanças climáticas.

Conflitos relacionados à mudanças climáticas podem ainda levar a maciços deslocamentos forçados⁸⁵⁴. Nestas condições, além da maquinaria jurídica relacionada a direitos humanos, outros regimes e normas demandam aplicação, tais como: Os Princípios Gerais sobre Deslocamentos Internos⁸⁵⁵, as regras de direito internacional humanitário, o

o fracasso da comunidade internacional em enfrentar as ameaças à saúde, impostas pelo aquecimento global, colocará em risco a vida de milhões de pessoas (cf. Resolução A/62/214, da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, que aprovou o relatório, parágrafo 102).

⁸⁵¹ O direito à autodeterminação é um dos princípios basilares do direito internacional. Reconhecido em uma série de importantes normas internacionais, dentre as quais os Pactos de Direitos Cívicos e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o direito à autodeterminação compreende, dentre outros aspectos importantes, o direito de um povo de não ser desprovido de seus meios de subsistência e a obrigação de todos os Estados-parte de promover a realização deste direito, mesmo que este povo encontre-se fora de seu território (veja-se General Comment n.º12 (1.984), do antigo Comitê de Direitos Humanos, e General Comment n.º21 (1.996), do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial). A elevação dos níveis dos oceanos e mares e a ocorrência de eventos climáticos extremos, ambos em decorrência das mudanças climáticas, ameaçam a habitabilidade e, a longo prazo, a existência de países insulares ou de costa baixa (low-lying States). Da mesma forma, as mudanças climáticas ameaçam cercar os povos indígenas de seus respectivos territórios e fontes de sobrevivência. Qualquer um destes fatores terá impacto na autodeterminação destes respectivos povos, segundo aponta o relatório. A inundação e o desaparecimento de Estados insulares trará implicações para o direito à autodeterminação, bem como para uma ampla gama de direitos humanos para cuja proteção e gozo o indivíduo dependa de sua nacionalidade. O desaparecimento de um Estado por questões relacionadas às mudanças climáticas trará uma série de questões jurídicas, dentre as quais o *status* das pessoas que habitavam os territórios desaparecidos e a proteção dada a eles pelo direito internacional (os chamados *refugiados ambientais*).

⁸⁵² Veja-se, por exemplo, o relatório publicado pelo governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte intitulado *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in and Interdependent World*, de 2.008, e o relatório publicado pelo Conselho Consultivo Alemão sobre Mudanças Globais, intitulado *World in Transition – Climate Change as a Security Risk*, também de 2.008.

⁸⁵³ *A Climate for Conflict*, 2.008, p. 7. No mesmo sentido, o Relator Especial para o Direito à Alimentação alertou para o fato de que os conflitos na África, inclusive os da região de Darfur, no Sudão, estão ligados à degradação das terras e a disputas por recursos naturais (cf. A/HRC/7/5, parágrafo 51).

⁸⁵⁴ Segundo o relatório, estudos recentes apontam para um total entre 200 milhões (Stern Review on the Economics of Climate Change, disponível em http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm) e 250 milhões de deslocados climáticos (*Human tide: the real migration crisis*, Christian Aid 2.007). Veja-se também: IPCC AR4 WGII Report, p. 365 e Norwegian Refugee Council, *Future Flood of Refugees: A Comment on Climate Change, Conflict and Forced Migration*, 2.008.

⁸⁵⁵ Documento E/CN.4/1998/53/Add.2, annex.

direito internacional dos refugiados, e os regimes subsidiários e temporários relativos à proteção de pessoas fugindo de conflitos armados⁸⁵⁶.

No dia 25 de março de 2.009⁸⁵⁷, o Conselho de Direitos Humanos da ONU, através da sua resolução 10/4⁸⁵⁸, recepcionou o relatório do escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, reafirmou sua adesão às disposições da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, do Plano de Ação de Bali, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, da Agenda 21 e seu programa de implementação, da Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento sustentável e seu respectivo Plano de Implementação, e destacou, dentre outras disposições, que os impactos relacionados às mudanças climáticas possuem uma série de implicações, tanto diretas quanto indiretas, para o efetivo gozo dos direitos humanos, inclusive, dentre outros, o direito à vida, o direito à alimentação adequada, o direito ao mais elevado padrão de saúde, o direito à moradia adequada, o direito à autodeterminação e obrigações relacionadas a direitos humanos, como o acesso ao saneamento e água potável⁸⁵⁹. No dia 03.06.2.009, a Assembléia Geral aprovou a Resolução 63/281, sobre as possíveis implicações das mudanças climáticas para a paz e a segurança internacionais⁸⁶⁰.

⁸⁵⁶ Tudo conforme o Relatório sobre a Relação entre Mudanças Climáticas e Direitos Humanos (A/HRC/10/61). Cabe destacar ainda que o próprio relatório ressaltou o fato de que a questão ainda é controversa, em relação à ligação entre fatores ambientais e conflitos. O próprio IPCC, em seu quarto relatório, sugeriu “cautela a precisão de tais conflitos como resultado direto das mudanças climáticas” (IPCC AR4 WGII, Report, p. 365), e exemplificou alguns conflitos na África, de origem relacionada a causas ambientais, que acontecem em função da abundância, e não da escassez, de certos recursos naturais, como petróleo e diamantes.

⁸⁵⁷ Vide também a resolução 7/23, do Conselho de Direitos Humanos, de 28 de março de 2008, também sobre direitos humanos e mudanças climáticas, onde, dentre outras disposições, o Conselho expressa a sua preocupação em relação ao fato de as mudanças climáticas representarem uma ameaça imediata e de longo alcance para os povos e comunidades ao redor do mundo e possuem conseqüências para o pleno exercício dos direitos humanos, reconhece as conclusões do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) de que o aquecimento do sistema climático é inequívoco e que a maior parte do aumento das temperaturas é antropocêntrica e ocorreu a partir da metade do século XX, e determina a realização do estudo sobre a relação entre mudanças climáticas e direitos humanos.

⁸⁵⁸ Constante do documento A/HRC/10/29.

⁸⁵⁹ A resolução 2.005/60, da Comissão de Direitos Humanos, de 20 de abril de 2.005, considerou que os danos causados ao meio ambiente, inclusive aqueles provenientes de desastres naturais, têm efeitos negativos potenciais em relação ao gozo de direitos humanos, bem como em relação à uma vida e ambiente saudáveis, que a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável podem também contribuir para o bem-estar humano e para o gozo dos direitos humanos, e reafirma que a paz, a segurança, a estabilidade, o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, inclusive o direito ao desenvolvimento, bem como o respeito pela diversidade cultural, são essenciais para se alcançar o desenvolvimento sustentável e assegurar que este beneficie a todos, como estabelecido pelo Plano de Implementação da Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável.

⁸⁶⁰ Por razões metodológicas, e pela sua importância para a conclusão deste trabalho, analisada em separado, no item 4.3, adiante.

Em 21 de dezembro de 2010, a Assembleia Geral aprovou a Resolução 65/222⁸⁶¹, intitulada “Promoção da Paz como Requisito Vital para o pleno Gozo de Todos os Direitos Humanos por Todos”. Em seu preâmbulo, a Assembleia Geral reconheceu que a paz e o desenvolvimento são duas condições que se impõem mutuamente, inclusive na prevenção de conflitos armados, e afirmou que os direitos humanos incluem os direitos econômicos, sociais e culturais, e os direitos à paz, a um meio ambiente saudável e ao desenvolvimento, e que desenvolvimento, na verdade, significa a realização destes direitos.

Além disso, os membros da Assembleia Geral declararam-se conscientes de que uma vida livre de guerras constitui o pré-requisito internacional essencial para a materialização do bem-estar, do desenvolvimento e do progresso dos Estados e da plena implementação dos direitos e liberdades fundamentais proclamados pela ONU, e também convencidos de que a cooperação internacional no campo dos direitos humanos é condicionante de um ambiente de paz e de estabilidade.

Em sua parte dispositiva, a Resolução: reafirmou que os povos do planeta possuem direito fundamental à paz, e que a preservação do direito à paz e sua implementação constitui uma obrigação fundamental de todos os Estados; destacou que o fosso que separa as sociedades humanas em ricos e pobres, bem como o abismo crescente entre os mundos desenvolvido e subdesenvolvido, representam uma grave ameaça para a prosperidade, a paz, a estabilidade e a segurança internacionais; enfatizou que a preservação e a promoção da paz impõe que as políticas dos Estados estejam direcionadas à eliminação da ameaça da guerra, sobretudo em relação à guerra nuclear, à renúncia do uso ou ameaça de uso da força nas relações internacionais, à solução pacífica de controvérsias, conforme disposto pela Carta da ONU; afirmou que todos os Estados devem promover o estabelecimento, manutenção e o fortalecimento da paz e da segurança internacionais, bem como de um sistema internacional baseado nos princípios inscritos na Carta da ONU e na promoção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, inclusive o direito ao desenvolvimento e à autodeterminação; conclamou os Estados a respeitar e a colocar em prática os princípios da Carta da ONU em suas relações com outros países, independentemente de suas respectivas dimensões ou sistemas políticos, econômicos e sociais, localização geográfica ou nível de desenvolvimento.

⁸⁶¹ Resolução A/RES/65/222, de 21 de dezembro de 2010, publicada em 11 de abril de 2011.

No dia 03 de junho de 2.011, o Secretário-Geral da ONU⁸⁶², discursando na abertura do Encontro dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados das Bacias Florestais da Amazônia, Congo e Bornéo-Mekong, cumprimentou os chefes de Estado e de governo ali presentes, pela iniciativa e pelos esforços para uma compreensão global da importância e do valor das florestas e dos custos sociais, econômicos e ambientais de sua perda e declarou que “do acesso à água limpa à produtividade agrícola, da conservação do solo ao controle de enchentes, as florestas são fundamentais para o desenvolvimento econômico, redução de pobreza e segurança alimentar e nutricional”, sendo a redução do desmatamento fundamental para se abordar as ameaças combinadas das mudanças climáticas, perda da biodiversidade e da fertilidade dos solos⁸⁶³.

Em seu discurso na abertura da 66.^a Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, em 2.011, o Secretário-Geral da organização, reiterou o que já há algum tempo sustenta oficialmente: que é imperativo, de uma vez por todas, “ligar os pontos entre mudanças climáticas, escassez de água, escassez de energia, saúde global, segurança alimentar e empoderamento das mulheres”⁸⁶⁴, uma vez que a solução de um destes problemas, representa a solução de todos os demais, uma vez estarem todos interconectados.

Em seu relatório anual à Assembleia Geral, apresentado na abertura da Sessão Ordinária daquele órgão, em 21 de setembro de 2.011, o Secretário-Geral recordou que “desde 2.007, o mundo tem mudado drasticamente” e que ONU tem testemunhado a crescente proeminência de um conjunto de mudanças globais que ameaçam as vidas de pessoas ao redor do mundo e a sustentabilidade do planeta”⁸⁶⁵. Além disso, mais adiante em seu relatório, referindo-se à proteção dos bens comuns da humanidade, afirmou que “as mudanças climáticas são [a questão] central da paz e da prosperidade globais. Combater o desafio climático demandará a cooperação internacional juntamente com ações globais imediatas para redução de emissões e fortalecer o poder de recuperação do clima. Cada ano

⁸⁶² Representado na ocasião por Abdoullie Janneh, secretário executivo da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África.

⁸⁶³ Cf. Statement of the Secretary General, 03 de junho de 2.011, New York.

⁸⁶⁴ Cf. **Statement of the Secretary-General of the United Nations to the General Assembly**, 21 de setembro de 2.011, disponível em http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1310, acessado em 22 de setembro de 2.011.

⁸⁶⁵ **Report of the Secretary-General on the Work of the Organization – Delivering Results for the People Must in Need**, UN Doc. A/66/1, de 26 de julho de 2.011.

que retardamos estas ações custa vidas, dinheiro e a oportunidade de construir um futuro mais seguro e verde (sic) para todos”.

A evolução histórica da aproximação institucional percorrida pela ONU em relação à conexão entre a questão ambiental e a segurança internacional percorreu longo, mas firme e ininterrupto, caminho em direção às discussões que se travam hoje em dia, acerca da alocação do tema em sua estrutura interna. Antes de se analisar a aproximação final em relação a este tema, feita pela Assembleia Geral, bem como comprovar-se a pertinência desta questão dentro do mandato do Conselho de Segurança, serão analisadas as constatações e previsões em relação ao estado das ameaças ambientais, sobretudo aqueles decorrentes da poluição, sobreexploração e das mudanças climáticas.

4.2. O IMPACTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA SEGURANÇA INTERNACIONAL

As mudanças climáticas estão a impor a necessidade de respostas urgentes e consistentes às ameaças e desafios enfrentados pela humanidade. Os resultados da mentalidade da sociedade industrial⁸⁶⁶ – especialmente nos últimos sessenta anos –, tem conduzido as sociedades humanas à beira do abismo em termos de sustentabilidade dos serviços ambientais e de recursos naturais vitais, como ar, água e terras férteis. A visão unidimensional da modernidade não consegue lidar com a complexidade e a multilateralidade dos aspectos da chamada era da pós-modernidade e, exatamente por isto, não consegue fornecer as respostas e soluções esperadas pela sociedade humana. Estas mudanças não ocorrerão ou serão identificáveis por um evento singular e cataclísmico – como algumas profecias do apocalipse sustentam ou alguns filmes hollywoodianos sugerem. Ao contrário, as mudanças já são sentidas em termos diários: seca a seca, centímetro a centímetro de perda de fertilidade do solo pela desertificação ou poluição, a cada furacão de intensidade e letalidade maiores que o anterior, verões cada vez mais longos e cada vez mais quentes, invernos mais e mais frios, e assim por diante.

A percepção desta realidade, com eventos climáticos aumentando o potencial destrutivo e letal de desastres naturais ou as características comuns das estações e da biodiversidade, causando a extinção cada vez mais rápida de espécies e de água doce, perdas sucessivas de safra, erosão dos solos e perda de fertilidade – com impactos

⁸⁶⁶ Para se usar expressão cunhada por Herbert Marcuse.

profundos na vida econômica e social das sociedades humanas ao redor do planeta – representa uma ameaça enorme para a estabilidade política.

Migrações forçadas, diminuição na produtividade de alimentos, escassez de água e secas, aumento no alcance humano e geográfico da fome, surgimento ou ressurgimento de epidemias, escassez e disputas violentas por recursos vitais escassos, estão entre algumas das conseqüências das mudanças climáticas e ambientais que podem impactar seriamente a segurança local e internacional.

Segundo o mais recente relatório do IPCC, as mudanças climáticas causarão impactos na produção de alimentos em várias regiões do planeta. Enquanto algumas regiões terão diminuição das capacidades e condições produtivas, outras vivenciarão expansão de suas capacidades agrícolas. Tais efeitos decorrerão, principalmente, de alterações de temperatura e nas conseqüentes mudanças nos padrões e distribuição de precipitações pluviométricas e disponibilidade hidrológica, causando, em muitos lugares, a degradação do solo, a alteração da distribuição econômica dos investimentos agrícolas ao redor do mundo, com a conseqüente migração, em primeiro lugar, dos fatores e investimentos econômicos das indústrias agrícolas transnacionais para as novas regiões “férteis”, seguida da também conseqüente migração humana.

Como previsto por muitos relatórios e cientistas respeitáveis, as mudanças climáticas vão impor drásticas transformações na distribuição de insumos vitais fundamentais, tais como água, comida e saúde. Segundo as mais recentes conclusões do IPCC, o continente americano, por exemplo, tem experimentado, nos anos recentes, eventos climáticos extremos pouco usuais.

Na última década, tem sido registrado o aumento de chuvas em algumas regiões do Brasil, Uruguai, Paraguai e em áreas da Bolívia e dos pampas argentinos, com conseqüências sócio-econômicas graves. Por outro lado, uma diminuição na precipitação de chuva tem sido registrada no sul do Chile, no Sudoeste da Argentina, Sul do Peru e no Oeste da América Central. Nas duas situações, foram registrados graves impactos na agricultura e no uso da terra, o que afetou a disponibilidade de comida, bem como o tecido sócio-econômico destes países. Estudos mostram a existência de um aumento na temperatura média da Mesoamérica da ordem de 1° C, e de 0,5 no Brasil⁸⁶⁷.

⁸⁶⁷ Magrin, G., C. Gay García, D. Cruz Choque, J.C. Giménez, A.R. Moreno, G.J. Nagy, C. Nobre and A. Villamizar, 2.007: *Latin America. Climate Change 2.007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on*

Em função da elevação média das temperaturas, a retração dos glaciares está se acelerando⁸⁶⁸, colocando em risco fontes de água doce em países como Bolívia, Peru, Equador e Colômbia – onde a disponibilidade hídrica já é comprometida pelo consumo e pela geração de energia hidrelétrica⁸⁶⁹ - e causando impacto na elevação do nível dos oceanos, colocando em risco a vida de milhões de pessoas. De acordo com o Centro de Informações sobre Gelo e Neve, do PNUMA⁸⁷⁰:

1. A velocidade de degelo dos glaciares do Alasca está três vezes maior na última década, do que nos quarenta anos anteriores, respondendo individualmente por uma elevação de 0,14 milímetro no nível dos oceanos;
2. O Parque Nacional dos Glaciares, nos Estados Unidos da América, já perdeu dois terços dos seus glaciares ao longo do século XX, neste ritmo, os glaciares desaparecerão por completo até 2.030;
3. A Groelândia tem cinquenta quilômetros cúbicos de degelo de glaciares por dia, o que responde por uma elevação de 0,13 milímetros no nível dos oceanos;
4. Os glaciares peruanos perderam 22% de seu volume, desde 1.970, e este degelo coloca em risco a disponibilidade de água e de energia para as regiões áridas do país – localizadas na vazante –, onde vivem dois terços da população do país;
5. Também no Peru, o glaciar Quelccaya, a maior camada de gelo perene dos trópicos, degela diariamente que atualmente alcança sessenta metros. Neste ritmo, desaparecerá até 2.020;
6. Na Patagônia argentina, onde está localizada a mais importante massa de gelo do Hemisfério Sul, a velocidade de degelo é a mais rápida no mundo, sendo responsável por mais de 9% de toda a elevação do nível dos oceanos associada a degelo de glaciares.

Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 581/615.

⁸⁶⁸ Publicado no Third Assessment Report (AR3), do IPCC, em 2.001.

⁸⁶⁹ AR3. Segundo o relatório de 2.007, do IPCC, (AR4) a criosfera – as regiões do planeta cobertas de gelo – está derretendo a uma velocidade rápida, e 30 dos mais importantes glaciares do mundo perderam mais de 50 centímetros de espessura somente em 2.005, como consequência do aumento de 0,6º C na temperatura, ao longo do século XX. (available at http://www.unep.org/wed/2007/downloads/documents/Tunza%20Meltdown_FR.pdf, acessado em 28 de junho de 2.011)

⁸⁷⁰ Information Sheet Global Map, (available at http://www.unep.org/wed/2007/downloads/documents/Tunza%20Meltdown_FR.pdf, acessado em 26 de junho de 2.011).

Os glaciares, especialmente os localizados em zonas tropicais, são excelentes indicadores da evolução do clima e constituem a principal fonte de água doce do planeta⁸⁷¹. Com o seu degelo acelerado, muitas cidades e comunidades que dependem deste recurso, sofrerão graves consequências sociais e econômicas, o que limitará significativamente suas capacidades de desenvolvimento⁸⁷².

Na América Latina, os glaciares tropicais estão localizados, em sua maioria, no Peru, que possui 71% deles⁸⁷³. A geleira Pastouri retrocedeu mais de quinhentos metros entre 1.980 and 2.006⁸⁷⁴. As águas que correm do degelo aumentam a vazão dos rios e lagos, fazendo subir os riscos de inundações, colocando em risco e afetando drasticamente as vidas de milhões de pessoas.

O degelo dos glaciares andinos pode afetar a bacia amazônica como um todo, uma vez que alguns dos principais rios que a compõem, inclusive o Amazonas, são originados do degelo natural dos Andes.

À medida que a população continua a crescer⁸⁷⁵, e a demanda por recursos continua a aumentar, há um potencial significativo para que os conflitos por recursos naturais se intensifiquem nas próximas décadas. Além disso, as consequências potenciais das mudanças climáticas em relação à disponibilidade de água, segurança alimentar, prevalência de doenças, fronteiras costeiras e distribuição demográfica podem agravar as tensões já existentes entre certas populações e gerar novos conflitos⁸⁷⁶.

O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2.011 (HDR 2.011), *Sustainability and Equity – A Better Future for All*⁸⁷⁷, informou que, dos 176 países e territórios onde o Programa das Nações Unidas (PNUD) trabalha atualmente, muitas pessoas portam um fardo duplo de privação: elas são as mais vulneráveis aos amplos efeitos da degradação

⁸⁷¹ De toda a água doce do planeta, aproximadamente 70% está aprisionada em glaciares e camadas de gelo permanentes.

⁸⁷² Cf. ESPINOZA, Mauro Palomino. *Análise Multitemporal do Sector Sul do Nebado Huscarán, Peru, Utilizando Imagens do Sensor TM. Anais do XVI Encontro Nacional de Geógrafos*, Associação dos Geógrafos Brasileiros, Porto Alegre, Brasil, 2.010.

⁸⁷³ *idem*.

⁸⁷⁴ According to the peruvian National Institute of Natural Resources (INRENA)'s report Informe Comportamiento y Estado Actual de Pastururi Huaraz, INRENA-UGRH 2.007 *apud* ESPINOZA, Mauro Palomino. *Análise Multitemporal do Sector Sul do Nebado Huscarán, Peru, Utilizando Imagens do Sensor TM. Anais do XVI Encontro Nacional de Geógrafos*, Associação dos Geógrafos Brasileiros, Porto Alegre, Brazil, 2.010.

⁸⁷⁵ Durante a finalização deste trabalho, em 31 de outubro de 2.011, a população mundial atingiu a marca de sete bilhões de habitantes.

⁸⁷⁶ UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME, *op. cit.*, p. 5.

⁸⁷⁷ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. **Human Development Report 2.011 – Sustainability and Equity: a Better Future for All. SUMMARY** Nova Iorque, 2.011. Doravante referenciado apenas como HDR 2.011.

ambiental tanto pelo estresse ambiental cada vez mais severo quanto pela ausência de mecanismos eficazes para reverter tais efeitos.

Segundo o relatório do PNUD, a degradação ambiental, nas últimas décadas, se mostram presentes em diversos setores, com repercussões negativas para o desenvolvimento humano, especialmente para os milhões de pessoas que dependem diretamente de recursos naturais para seu sustento⁸⁷⁸. Em todo o planeta, aproximadamente 40% das terras está degradada devido à erosão do solo, diminuição de fertilidade e exploração excessiva, a produtividade das terras está diminuindo, com previsões de perdas de colheita da ordem de 50%, nos cenários mais negativos; a agricultura responde por cerca de setenta a oitenta por cento do consumo de água, e 20% da produção mundial de grãos utiliza-se da água de modo insustentável; entre 1.990 e 2.010, a América Latina, o Caribe e a África Subsaariana foram os recordistas de desmatamento; a desertificação ameaça locais áridos, que abrigam praticamente um terço da população mundial⁸⁷⁹.

O HDR 2.011 estima que as mudanças ambientais causem um aumento da ordem de 30 a 50 por cento no preço real dos alimentos nas próximas décadas, com sérias e graves conseqüências para a maioria da população do planeta, especialmente os meios pobres. Os maiores riscos ambientais são enfrentados por cerca de 1,3 bilhões de pessoas, que dependem diretamente da agricultura, pesca, pecuária e de recursos florestais. Atualmente, cerca de 350 milhões de pessoas, a maioria delas pobre, vivem em florestas ou ao seu redor, dependendo delas para sua sobrevivência. Quarenta e cinco milhões de pessoas, seis milhões das quais são mulheres, dependem da pesca⁸⁸⁰.

Desmatamento, desertificação, aquecimento global, perda de fertilidade do solo, poluição, extinção de espécies e perda de biodiversidade, perda ou degradação de serviços ambientais, esgotamento de recursos de água, são apenas alguns dos fatores que podem afetar direta e letalmente a vida de bilhões de pessoas ao redor do planeta.

E o fardo destas situações é percebido e sentido de modo diferente nos vários locais e níveis sociais do planeta. Por dependerem diretamente de recursos ou serviços ambientais para sua sobrevivência, ou por viverem em áreas mais vulneráveis e com menos recursos ou estruturas de mitigação, ou, ainda, por não possuírem recursos ou informação, as parcelas mais pobres das populações de países em desenvolvimento, sobretudo as dos países menos desenvolvidos, tendem a suportar o maior peso das mudanças climáticas e

⁸⁷⁸ HDR 2.011, p. 5.

⁸⁷⁹ Idem.

⁸⁸⁰ HDR 2.011, p. 6.

ambientais. Por exemplo, segundo o HDR 2011, o impacto de doenças decorrentes da poluição em ambientes externos e internos, água não tratada e falta de saneamento é maior para as pessoas em países pobres, sendo a poluição do ar, em ambientes internos, responsável por onze vezes mais mortes em países de IDH baixo do que em outros lugares⁸⁸¹.

O HDR 2.011 destacou ainda que o estresse ambiental tem sido relacionado ao aumento da probabilidade e da ocorrência de conflitos, ainda que influenciado por uma ampla gama de fatores contextuais de ordem econômica e política, e alerta para a altíssima probabilidade de aumento de pessoas afetadas por eventos climáticos e desastres naturais extremos, destacando o fato de que a cada 10% de aumento no número de pessoas afetadas por eventos climáticos extremos, o IDH do país diminui 2%.

No dia 18 de novembro de 2.011, o IPCC divulgou um relatório onde aponta para o aumento do número, da frequência e da intensidade (incluída aí a letalidade) de eventos climáticos extremos em todo o mundo.

4.3. A RESOLUÇÃO 63/281 DA ASSEMBLÉIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E A POSIÇÃO DESTE ÓRGÃO SOBRE AS IMPLICAÇÕES DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS PARA A PAZ E A SEGURANÇA INTERNACIONAL

Em 03 de junho de 2.009, a Assembléia Geral da ONU, manifestando sua profunda preocupação com as implicações das mudanças climáticas para a paz e a segurança internacional, conclamou⁸⁸² os demais órgãos da organização, inclusive o Conselho de Segurança, a intensificar esforços para enfrentar este desafio, dentro das possibilidades e nos limites de seus respectivos mandatos.

Naquela oportunidade, foi apresentada uma proposta de resolução, no esteio das discussões iniciadas em abril de 2.007, no âmbito do Conselho de Segurança, intitulada “Mudanças Climáticas e suas Possíveis Implicações para a Segurança Internacional”, e requerido ao Secretário-Geral que apresentasse até a sessão subsequente da Assembléia Geral, um relatório compreensivo sobre estas implicações, com base nas visões dos membros, e de organizações de amplitude global e regional.

⁸⁸¹ Idem.

⁸⁸² Documento GA/10.830, do Departamento de Informação Pública.

Manifestando-se em nome dos Estados insulares do Oceano Pacífico, a representante de Nauru, enfatizou, durante a apresentação do *draft*, que a elevação do nível dos oceanos pode, mais cedo do que se imaginava antes, deixar boa parte dos territórios deste grupo de já diminutos Estados submersos, a menos que ações urgentes sejam adotadas. E, ainda, que os impactos das mudanças climáticas já estão sendo sentidos pelos Estados insulares do Pacífico, com inundações de áreas costeiras densamente povoadas, perda de reservas de água doce, áreas agrícolas e outros resultados adversos em função do avanço das águas marinhas. Como resultado destas situações, reassentamentos e migrações de pessoas provenientes destas áreas já estão ocorrendo, o que coloca em risco a segurança internacional.

O representante da Nicarágua, falando em nome de um grupo de Estados “de pensamento idêntico”⁸⁸³, afirmou que este grupo apoiava o consenso em relação ao texto. Em seu pronunciamento, destacou a necessidade vital de que os Estados membros, sobretudo as nações industrializadas, promovam o desenvolvimento sustentável e ajam em conformidade com o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e implementem integralmente os compromissos da Agenda 21 e de outros compromissos internacionais relevantes.

O representante de Palau ressaltou o fato de que não era de modo leviano que se classificavam as mudanças climáticas como uma ameaça à segurança internacional, e disse ainda: “quando somos orientados por cientistas a nos preparar para uma crise humanitária, inclusive [para um] êxodo, como isto pode ser diferente do que nos prepararmos para a guerra?”. Também, enfatizou a necessidade de todos os órgãos das Nações Unidas atuarem com urgência em relação a este tema, dentro de seus respectivos mandatos, sobretudo o Conselho de Segurança, que, dentro do escopo dos poderes a ele atribuídos pelo Capítulo VI, da Carta das Nações Unidas, deve investigar qualquer conflito de interesses ou situação que possa conduzir a um conflito ou à ruptura da paz internacional⁸⁸⁴, e também que a redução da emissão dos gases do efeito estufa deve ser o principal foco, e esta meta deve ser objetiva, e ações impositivas podem ser adotadas para este fim.

Outros representantes de países em desenvolvimento, inclusive Indonésia e Bahrein, este, desta vez, falando em nome dos Estados árabes, manifestaram seu apoio ao consenso, por razões de solidariedade e pela necessidade de se compor uma frente unida no

⁸⁸³ Barein, Bolívia, Equador, Egito, Irã, Iraque, Líbano, Líbia, Malásia, Oman, Qatar, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Yemen e Venezuela.

⁸⁸⁴ Vide item 3.3.2.

combate às mudanças climáticas. Acompanhados pelos representantes de Brasil, Argentina e China, os representantes dos países em desenvolvimento, destacaram, entretanto, que a resolução não retirava da Assembleia Geral a responsabilidade principal em resolver e lidar com esta questão, e que ela e o Conselho Econômico e Social deveriam tratar da questão sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza.

Em seu discurso, o porta-voz dos Estados árabes, sustentou ainda que a manutenção da paz e da segurança internacionais é de responsabilidade primordial do Conselho de Segurança, conforme estabelece o mandato que lhe foi conferido pela Carta das Nações Unidas, devendo-se ainda levar em consideração o papel da Assembleia Geral em relação ao tema, reconhecido pela resolução 377 (V)⁸⁸⁵.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas deve ser a fonte dos lineamentos das medidas a serem adotadas – disseram ainda os representantes dos países em desenvolvimento –, devendo os Estados que ainda não assumiram ou cumpriram seus compromissos em relação a esta convenção, que o façam urgentemente, principalmente os países desenvolvidos que ainda não a ratificaram.

Ao pronunciar-se em nome da União Européia, o representante da República Tcheca afirmou que o bloco europeu advoga uma resposta multilateral à questão dos impactos das mudanças climáticas onde o sistema das Nações Unidas desempenhe um papel fundamental. E afirmou ainda que, com a adoção da resolução, os membros das Nações Unidas dariam um importante primeiro passo, rumo à abordagem dos riscos das mudanças climáticas para a segurança internacional.

Em seu discurso, enfatizou que a União Européia – além de visualizar as mudanças climáticas como uma ameaça universal que criará novos riscos e novas dinâmicas de segurança –, acredita fortemente que uma resposta global em relação às mudanças climáticas constitui um elemento fundamental nas relações internacionais e que esta importância aumentará nos próximos anos, sobretudo em relação à dimensão da segurança internacional, uma vez que os riscos portados pelas mudanças climáticas para a segurança são reais e já começam a se concretizar. E sustentou ainda:

“Como isto tem se tornado um problema global, a União Européia defende uma resposta multilateral. O sistema das Nações Unidas deve, obviamente, desempenhar um papel central nesta resposta. A adoção deste texto é também um alerta da necessidade urgente de ação coletiva

⁸⁸⁵ Segundo a indexação oficial, resolução A/RES/377 (V), de 03 de novembro de 1.950, intitulada “Uniting for Peace”.

para combater as mudanças climáticas. (...) O impacto das mudanças climáticas na segurança internacional é um problema não do futuro, mas do presente, e que permanecerá conosco. As mudanças climáticas já estão afetando a segurança das nações e populações ao redor do planeta. (...) O Conselho de Segurança realizou seu primeiro debate sobre mudanças climáticas e suas implicações para a segurança internacional em 2.007. A União Européia está convencida de que agora é novamente altura de focar a atenção na comunidade internacional, sobre os riscos relacionados à mudanças climáticas na arena multilateral. Para alguns países, é uma ameaça imediata à sobrevivência. (...) Como as implicações das mudanças climáticas para a segurança são de natureza global, afetando países desenvolvidos e em desenvolvimento, a União Européia crê que, ao adotar a resolução sobre mudanças climáticas e suas possíveis implicações para a segurança, os membros da ONU deram um importante primeiro passo na direção da abordagem e consideração sobre os riscos relacionados às mudanças climáticas⁸⁸⁶.

O Canadá, a Islândia, os Estados Unidos e outros países desenvolvidos saudaram a proposta de resolução e sua grande consideração em relação às mudanças climáticas. Entretanto, conforme relatado pelo documento oficial da reunião, alguns representantes – como, por exemplo, o representante da Suíça –, afirmaram ter preferido uma referência mais forte ao papel do Conselho de Segurança em relação a esta questão tão crucial.

Os representantes do Japão, Austrália e Nova Zelândia, destacaram ainda algumas das ações empreendidas por seus respectivos países, em auxílio aos Estados insulares de sua região. O representante da Austrália destacou ainda que, para seu país, uma dos principais pontos do dia foi a demonstração de respeito por alguns dos menores membros da comunidade internacional.

Ao final da sessão, a resolução foi aprovada por unanimidade⁸⁸⁷.

Em seu preâmbulo, o texto da resolução relembrou a Resolução 63/32, de 26 de novembro de 2.008⁸⁸⁸, bem como as demais resoluções relacionadas com a proteção do

⁸⁸⁶ Cf. documento A/63/PV.85, p. 5/6.

⁸⁸⁷ Resolução A/RES/63/281, da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, de 03 de junho de 2.009, aprovada por consenso (segundo o relatório da sessão onde foi aprovada a resolução, documento GA 10.791), no esteio, e com texto semelhante, ao da resolução A/RES/60/197, de 22 de dezembro de 2.005 sobre o mesmo tema, também aprovada por consenso.

⁸⁸⁸ Sobre a proteção do clima global para as presentes e futuras gerações, e que, dentre outras disposições, reconhece que as mudanças climáticas portam sérios riscos e desafios a todos os países, em particular aqueles

clima global para as presentes e futuras gerações da humanidade, o artigo 1, da Carta da ONU (que contém os seus princípios e propósitos, e reconhece a respectiva responsabilidade dos órgãos da organização, inclusive a responsabilidade primária do Conselho de Segurança, em relação à manutenção da paz e da segurança internacional) e a responsabilidade em relação à temática do desenvolvimento sustentável, inclusive no que tange às mudanças climáticas, tanto da Assembléia Geral quanto do Conselho Econômico e Social.

Também, a resolução destacou a reunião de 17 de abril de 2.007, ocorrida no Conselho de Segurança, sobre energia, segurança e clima⁸⁸⁹, reafirmou a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas como o instrumento chave para se abordar a temática das mudanças climáticas, e lembrou que as disposições desta convenção, inclusive a de que a natureza global das mudanças climáticas demanda a mais ampla cooperação possível de todos os países e a sua participação numa resposta mundial apropriada e efetiva.

Pela resolução, a Assembléia Geral reafirmou o Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Países Insulares em Desenvolvimento⁸⁹⁰, a Declaração das Ilhas Maurício⁸⁹¹ e a Estratégia para a Implementação do Programa de Ação⁸⁹², e também o relatório da *Cúpula Mundial*⁸⁹³, e declarou-se profundamente preocupada com as possíveis implicações para a segurança internacional que os resultados adversos das mudanças climáticas, inclusive a elevação do nível dos oceanos, possam causar.

em desenvolvimento, sobretudo os menos desenvolvidos e os países em desenvolvimento do continente africano, e conclama os países a dotarem medidas globais urgentes para enfrentar as mudanças climáticas dentro dos princípios da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

⁸⁸⁹ Incluindo a carta, datada de 05 de abril de 2.007, proveniente da Representação Permanente do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte na Organização das Nações Unidas, endereçada ao presidente do Conselho de Segurança (documento S/2.007/186), a carta, datada de 12 de abril de 2.007, proveniente do Chargé d’Affaires, da Missão Permanente de Cuba na Organização das Nações Unidas (documento S/2.007/203), em nome do Movimento dos Não-Alinhados, além da carta, datada de 16 de abril de 2.007, da Missão Permanente do Paquistão na Organização das Nações Unidas (documento S/2.007/211), em nome do Grupo dos 77 e China, estas duas também endereçadas ao Presidente do Conselho de Segurança. Para o relatório da reunião, vide o documento S/PV.5.663, do Conselho de Segurança.

⁸⁹⁰ Constante do Relatório da Conferência Global sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Países Insulares em Desenvolvimento, ocorrida em Bridgetown, Barbados, de 25 de Abril a 06 de maio de 1.994, Capítulo I, Resolução 1, Anexo II (United Nations Publications, Sales n.º E.94.I.18 e correções).

⁸⁹¹ Constante do Relatório do Encontro Internacional de Revisão de Implementação do Plano para O desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Países Insulares em Desenvolvimento, realizada em Port Louis, Ilhas Maurício, de 10 a 14 de janeiro de 2.005 (United Nations Publications, Sales N.º E.05.II.A.4 a correção), Capítulo I, Resolução 1, Anexo I.

⁸⁹² Idem, Anexo II.

⁸⁹³ Em relação a este relatório, veja-se a resolução A/60/1, da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, aprovada em 16 de setembro de 2.005.

Em sua parte dispositiva, a resolução convidou os principais órgãos da organização, de modo apropriado e dentro de seus respectivos mandatos, a intensificarem seus esforços em considerar e abordar a temática das mudanças climáticas, inclusive suas possíveis implicações para a segurança internacional, bem como convocou o Secretário-Geral a apresentar, na sessão ordinária seguinte um relatório acerca deste tema.

Ainda em relação aos valores e princípios adotados pela resolução, ficou expressamente estabelecido em seu texto o reconhecimento de que a paz e a segurança internacional, o desenvolvimento e os direitos humanos são os pilares fundamentais do sistema onusiano e o alicerce para a segurança coletiva e o bem-estar de todos e que, dadas as condições de interdependência atual das relações internacionais, que a segurança coletiva depende de cooperação efetiva, com base no direito internacional, contra ameaças transnacionais, e que urgentemente se construa um consenso em relação às maiores ameaças e desafios à segurança internacional.

A resolução reconheceu a questão das mudanças climáticas como um desafio sério e de longo prazo, com potencial para afetar todas as partes do globo terrestre, e reafirmou ainda o compromisso dos membros das Nações Unidas com os objetivos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, reconhecendo-a como a moldura normativa apropriada para as ações futuras em relação à temática das mudanças climáticas em nível global. Em termos de assistência e cooperação internacionais, a resolução estabeleceu o compromisso dos Estados-parte em ampliar seus esforços no sentido de estreitar e aprofundar tais ações. Em especial no que tange ao auxílio aos países em desenvolvimento em relação às medidas de mitigação e adaptação à mudanças climáticas, uma vez que a adaptação aos efeitos das mudanças climáticas, tanto naturais quanto antropocêntricas, constitui uma prioridade para todos os países, sobretudo aqueles considerados como mais vulneráveis⁸⁹⁴.

Em relação à paz e à segurança coletiva, o texto da resolução reconheceu que o mundo enfrenta uma grande gama de ameaças que demandam uma resposta coletiva, urgente e mais focada de toda a comunidade internacional, e que, segundo as disposições da Carta da ONU, o enfrentamento de tais ameaças demanda a cooperação entre os principais órgãos da organização, dentro de seus respectivos mandatos.

O texto da resolução reconheceu ainda que os membros das Nações Unidas vivem num mundo globalizado e interdependente e que a maioria das ameaças à paz e à

⁸⁹⁴ Definidos e mencionados pelo artigo 4.8, da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas.

segurança internacional não reconhecem fronteiras e devem ser combatidas nos âmbitos local, regional e internacional, de acordo com a Carta das Nações Unidas e o direito internacional. Com base nestas premissas, o texto da resolução reafirmou o compromisso dos membros da ONU de trabalharem para atingir um consenso em relação à segurança internacional, que seja baseado no reconhecimento de que muitas ameaças à paz e à segurança internacional são interligadas, que o desenvolvimento, a paz, a segurança e os direitos humanos reafirmam-se mutuamente, que nenhum Estado pode proteger-se atuando inteiramente isolado do restante da comunidade internacional, e que todos os Estados necessitam de um sistema de segurança coletiva eficiente e operacional, conforme os princípios e propósitos da Carta⁸⁹⁵.

Ainda dentro da temática relacionada à paz e à segurança internacional, o texto da resolução reafirmou a convicção dos membros das Nações Unidas de que, no que tange à ampla gama de ameaças relacionadas a esta questão, as disposições constantes no texto em vigor da Carta das Nações Unidas são suficientes para lidar com elas, além de reafirmar a autoridade do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas para determinar medidas coercitivas com o objetivo da manutenção ou restabelecimento da paz e da segurança internacional, tudo dentro dos propósitos e princípios estabelecidos na Carta⁸⁹⁶.

Por fim, reconheceu o Conselho de Segurança como principal responsável pela manutenção da paz e da segurança internacional, e também destaca o papel da Assembleia Geral em relação à manutenção da paz e da segurança internacional, de acordo com as principais disposições da Carta das Nações Unidas⁸⁹⁷.

O texto da resolução destacou a necessidade de coerência integrativa dentro do sistema onusiano, é dizer, a necessidade de que todos os órgãos da Organização das Nações Unidas, e todas as demais organizações do sistema das Nações Unidas, atuem de

⁸⁹⁵ O texto da resolução estabeleceu ainda, dentro do compromisso dos Estados-parte na prevenção de conflitos armados e na resolução pacífica de suas controvérsias, ser fundamental para o alcance de tais fins que a Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social e o Conselho de Segurança trabalhem em coordenação uns com os outros, dentro dos limites de seus respectivos mandatos.

⁸⁹⁶ No texto original da resolução: “We reaffirm that the relevant provisions of the Charter are sufficient to address the full range of threats to international peace and security. We further reaffirm the authority of the Security Council to mandate coercive action to maintain and restore international peace and security. We stress the importance of acting in accordance with the purposes and principles of the Charter.”

⁸⁹⁷ No original: “We also reaffirm that the Security Council has primary responsibility in the maintenance of international peace and security. We also note the role of the General Assembly relating to the maintenance of international peace and security in accordance with the relevant provisions of the Charter.”

modo coerente não apenas com os propósitos e princípios estabelecidos pela Carta das Nações Unidas, mas, principalmente, em relação às posições adotadas por ela.

4.4. O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E A DISCUSSÃO SOBRE AS IMPLICAÇÕES DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS PARA A PAZ E A SEGURANÇA INTERNACIONAL

Como visto anteriormente, desde a década de 1.990, o Conselho de Segurança das Nações Unidas vem ampliando sua compreensão acerca de que tipo de fato constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Desde violações de direitos humanos e de questões econômicas e sociais, passando por questões envolvendo doenças infecto-contagiosas e epidemias⁸⁹⁸

No dia 08 de janeiro de 2.007, o Conselho de Segurança da ONU realizou uma reunião temática sobre ameaças à paz e à segurança internacionais e, no dia 17 de abril de 2.007, realizou, pela primeira vez um debate sobre o impacto das mudanças climáticas sobre a segurança, sobretudo diante das previsões dos cientistas de que os recursos da terra e a água vão se tornar cada vez mais escassos, e que o aquecimento global pode alterar irreversivelmente a face do planeta.

Convocada pelo Reino Unido, a reunião visou examinar a relação entre energia, segurança e clima e a competência do Conselho de Segurança para agir em relação a estes temas. Além das discussões e problemas especificamente relacionados com as mudanças climáticas, apresentados pelos representantes dos membros do Conselho de Segurança, bem como por representantes de outros Estados membros convidados, a reunião revelou a divergência de opiniões e de visões dos membros da sociedade internacional, quanto à competência do Conselho de Segurança para abordar e decidir sobre o tema.

O Secretário Geral da ONU, ao chamar os Estados a uma “responsabilidade geral duradoura” para lidar com as mudanças climáticas, juntamente com a união de

⁸⁹⁸ No dia 07 de junho de 2.011, o Conselho de Segurança adotou, por unanimidade, a Resolução 1.983, sobre o impacto da epidemia de AIDS para a paz e a segurança internacionais, onde defendeu formalmente a necessidade de se continuar com os esforços globais para eliminar os impactos da AIDS em situações de conflito e de pós-conflito, e reconheceu o papel fundamental das operações de paz das Nações Unidas no combate a esta epidemia. Em sua declaração o Conselho de Segurança reconheceu que o vírus HIV representa “um dos mais formidáveis desafios” à estabilidade, progresso e desenvolvimento das sociedades e demanda uma resposta global “excepcional e abrangente”. Esta foi a segunda vez que o Conselho pronunciou-se em relação à AIDS. A primeira ocasião foi através da Resolução 1.308, de 17.07.2.000, onde reconheceu que a epidemia de AIDS poderia, se não controlada, representar um risco à paz, à segurança e à estabilidade internacionais. Cf. UN DOCS SC/10.272, disponível em <http://www.un.org/News/Press/docs//2011/sc10272.doc.htm>, acessado em 07 de junho de 2.011.

esforços envolvendo o Conselho de Segurança, Estados membros e outros organismos internacionais, afirmou que as mudanças climáticas projetadas podem ter não somente implicações ambientais, sociais e econômicas, mas também implicações para a paz e a segurança internacionais⁸⁹⁹.

A Grã-Bretanha, que ocupava, à época, a presidência rotativa do Conselho, idealizadora da reunião, afirmou, através de sua representante, que “evidências científicas recentes reforçam, ou até extrapolam, os piores receios sobre as mudanças climáticas, inclusive resultando numa migração humana em uma escala sem precedentes, decorrente de enchentes, doenças e fome.”. Em outro ponto de seu discurso, afirmou ainda que “secas e perda de safras podem intensificar a competição por energia e água”.

O debate dividiu-se, primeira e fundamentalmente, sobre a questão ambiental, de modo geral, e, de modo específico, sobre a questão das mudanças climáticas. As divergências focaram-se em dois pontos:

- 1) Se a discussão seria um tema dentro do mandato do Conselho de Segurança ou seria tratada pela Assembleia Geral, e;
- 2) Se a discussão sobre o meio ambiente é uma questão de segurança ou de desenvolvimento.

O representante da China foi um dos que sustentou não ser o Conselho de Segurança o foro adequado para o debate sobre mudanças climáticas, ao afirmar que “os países em desenvolvimento acreditam que o Conselho de Segurança não possui a competência técnica para lidar com as mudanças climáticas, nem é o lugar correto para a tomada de decisões que requerem participação ampla da comunidade internacional para produzir propostas amplamente aceitáveis”.

O representante do Paquistão, falando em nome do Grupo dos 77, concordou com seu colega chinês, ao dizer que “o dever primário do Conselho de Segurança é manter a paz e a segurança internacionais. Outras questões, inclusive aquelas relacionadas com o desenvolvimento econômico e social, são designadas ao Conselho Econômico e Social e à Assembleia Geral” e completou com a afirmação de que “a crescente invasão do Conselho de Segurança, no mandato e nas responsabilidades de outros órgãos principais da ONU, representa uma ‘distorção’ dos princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas, infringe a autoridade dos outros órgãos e compromete os direitos de todos os membros da organização”.

⁸⁹⁹ Conforme o informe da reunião, disponível em <http://www.un.org/NEWS/Press/docs/2007/sc9000.doc.htm>, acessado em 29 de maio de 2.008.

Para o representante de Papua Nova-Guiné, entretanto, que fez seu pronunciamento em nome do Fórum das Ilhas do Pacífico, “o Conselho de Segurança, incumbido da proteção dos direitos humanos e da segurança dos Estados, é o foro internacional de referência”, porém o Fórum não espera que o Conselho se envolva diretamente na negociação de convenções relacionadas com o tema das mudanças climáticas, mas, sim, que seus quinze Estados membros mantenham o tema sob análise permanente, contribuindo assim para assegurar que todos os países se envolvam com a questão e contribuam para a sua solução. Os Estados insulares do pacífico também declararam esperar que o Conselho de Segurança “reveja questões sensíveis, tais como as consequências para a soberania e direitos internacionais decorrentes da perda de solo, recursos naturais e pessoas”.

No dia 20 de julho de 2.011, o Conselho de Segurança reuniu-se oficialmente, convocado pela Alemanha⁹⁰⁰, que exercia a presidência rotativa do órgão para o mês de Julho, para discutir novamente a questão das possíveis implicações das mudanças climáticas para a paz e a segurança internacionais⁹⁰¹. A posição oficial do governo alemão, manifestada através de sua missão permanente junto à ONU é de que “as mudanças

⁹⁰⁰ Na página oficial da missão permanente da República da Alemanha junto às Nações Unidas há a declaração oficial da posição de seu governo em relação à questão da relação entre mudanças climáticas e segurança internacional, bem como de sua pertinência à agenda atual do Conselho de Segurança, onde se lê, em inglês “Climate policy is not generally seen as the traditional domain of the Security Council. Nevertheless, Germany is convinced that the Council should take up this topic: Even today, the effects of climate change are leading to security policy questions, for instance through the increasing scarcity of drinking water and food crises on the island states of the Pacific and in other regions. Some of these – already affected – countries are seriously concerned that a further marked rise in the sea level would call into question the very existence of these states. Those in the group of Pacific island states that have united as the ‘Pacific Small Island Developing States’ have already appealed in writing to the Security Council that the topics of climate and security be put on the agenda: Conflicts over dwindling land and resources as well as the resultant increasing number of refugees and displaced persons could pose a serious threat to world peace. Germany shares these concerns and sees itself, in its leading role on many issues of international climate protection, as a suitable partner for introducing this topic to the Security Council. From the Federal Government’s perspective, the traditional instruments of security policy alone are no longer suitable for the global problems and challenges of today. Rather, it is now imperative to promote a comprehensive understanding of the security concepts – and thereby also expressly incorporate an ecological component. Germany moreover supports the pursuit of international efforts for climate protection, above all within the framework of the United Nations, in order to provide the greatest possible support for future agreements. In this way, concurrently, the United Nations’ profile and clout in the environmental field should be further strengthened.”. Disponível em http://www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/newyorkvn/en/05/Environment_20and_20Climate_20Change.html, acessado em 12 de setembro de 2.011.

⁹⁰¹ Documento SC/10.332, 6587.^a reunião, de 20 de julho de 2.011.

climáticas estão entre os desafios chave para a comunidade internacional. Os impactos das mudanças climáticas sobre a paz e a segurança internacionais já são tangíveis e se agravarão nos próximos anos. Isto está a ocorrer em uma época de rápidas mudanças globais causadas pelo crescimento populacional, aumento da demanda por recursos naturais e degradação da fertilidade de solos e reservas de água doce. Elas carregam a potencialidade de condução a tensões sociais, insegurança política e conflitos violentos”⁹⁰².

Em Nota Conceitual⁹⁰³, divulgada em 19 de julho de 2011, o governo alemão, além de reafirmar sua posição sobre o tema, destacou que só recentemente o Conselho reconheceu oficialmente que, em temas relacionados à manutenção da paz e da segurança internacionais, a análise de conflitos e questões contextuais sobre temas de natureza sócio-econômica são importantes, quando estes temas forem causas de conflitos⁹⁰⁴, além do fato de o Conselho de Segurança também já ter se debruçado sobre a questão da relação entre energia, segurança e clima⁹⁰⁵, e a Assembleia Geral ter aprovado a Resolução 63/281 e o Secretário-Geral ter apresentado o relatório por ela solicitado, sobre as possíveis implicações das mudanças climáticas para a segurança internacional⁹⁰⁶, que claramente estabelece uma ligação entre as mudanças climáticas, como multiplicadoras de ameaças, e a segurança internacional, inclusive em relação a conflitos armados.

Dentro deste contexto normativo institucional, afirma a nota conceitual da representação alemã, era chegado o momento de se trazer as implicações das mudanças climáticas para a segurança internacional novamente à atenção do Conselho de Segurança,

⁹⁰² No original, “Climate change is among the key challenges for the international community. The impacts of climate change on peace and security are already tangible and will increasingly unfold in the years to come. This is happening at a time of rapid global change signified by growing populations, increasing demand for natural resources and depletion of fertile soils and freshwater. They bear the potential of driving social tensions, political unrest and violent conflict. The effects of climate change thus go beyond the mandate of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) which is the UN body for international climate negotiations” (Cf. Missão Permanente do Governo Alemão Junto à Organização das Nações Unidas, disponível em http://www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/newyorkvn/en/06/The_20impact_20of_20Climate_20Change.html, acessado em 12 de setembro de 2011).

⁹⁰³ *Maintenance of International Peace and Security – The Impact of Climate Change. Concept Note for the Open Debate of the Security Council*, 19.07.2011. Disponível em http://www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/newyorkvn/en/_pr/Press_20releases/PM__2011/110719_20Impact_20of_20Climate_20Change.html, acessado em 12 de setembro de 2011.

⁹⁰⁴ Documento S/PRST/2011/14, de 11 de abril de 2011. “in order to support a country to emerge sustainably from conflict, there is a need for a comprehensive and integrated approach that incorporates and strengthens coherence between political, security, development, human rights and rule of law activities, and addresses the underlying causes of each conflict. In this regard, the Council affirms the necessity to consider relevant economic, political and social dimensions of conflict”.

⁹⁰⁵ Documento S/PV. 5663, de 17 de abril de 2007.

⁹⁰⁶ UN Doc. A/64/350, de 11 de setembro de 2009.

consistente com seu mandato para a manutenção da paz e da segurança internacionais e de modo a oferecer uma oportunidade de se avançar o intenso debate sobre este assunto sob a sua perspectiva específica relacionada à segurança internacional.

Naquela ocasião, o Presidente do Conselho de Segurança emitiu uma declaração oficial⁹⁰⁷ na qual o Conselho reafirmou sua responsabilidade primária em relação à manutenção da paz e da segurança internacionais, conferida pela Carta da ONU, destacou a importância da prevenção de conflitos e reconheceu a competência da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social para lidar com questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável.

Além disso, de modo a contextualizar e a reafirmar a coordenação de seus atos com os dos demais órgãos principais da organização, o Conselho de Segurança deixou clara a sua subscrição às disposições da Resolução da Assembleia Geral 63/281, de 03 de junho de 2009, em especial os pontos onde esta “reafirma a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas como instrumento chave para a abordagem da questão climática, recorda as suas disposições, em especial as que reconhecem que a natureza global das mudanças climáticas demanda a maior cooperação possível entre os países e sua respectiva participação para se obter uma resposta efetiva e imediata, de acordo com suas responsabilidades diferenciadas e respectivas capacidades e condições sócio-econômicas, e também a que convida os órgãos principais das Nações Unidas, quando apropriado e dentro de seus respectivos mandatos, a intensificar esforços em relação à consideração e abordagem da questão das mudanças climáticas, inclusive suas possíveis implicações à segurança”. O Conselho reconheceu também a Resolução da Assembleia Geral 65/159⁹⁰⁸, de 20 de dezembro de 2009, intitulada “Proteção Global do Clima para as Presentes e Futuras Gerações da Humanidade”, bem como o relatório elaborado pelo Secretário-Geral da ONU sobre as possíveis implicações das mudanças climáticas para a segurança internacional⁹⁰⁹.

Após estas contextualizações, o Conselho expressou sua preocupação de que “os possíveis efeitos adversos das mudanças climáticas podem, a longo prazo, agravar

⁹⁰⁷ Documento S/PRST/2011/15, de 20 de julho de 2011 (reeditado, por razões técnicas em 22 de julho de 2011).

⁹⁰⁸ Resolução A/RES/65/159, de 20 de dezembro de 2009.

⁹⁰⁹ Documento A/64/350, de 11 de setembro de 2009.

certas ameaças à paz e à segurança internacionais já existentes”⁹¹⁰. Além disso, expressou também a sua preocupação a respeito possibilidade de aumento das riscos para a segurança internacional da perda de território em alguns Estados por causa da elevação do nível dos Oceanos, bem como notou que, “em temas relacionados à manutenção da paz e da segurança internacionais sob sua apreciação, a análise de conflitos e informações contextuais, sobre, dentre outros temas, as possíveis implicações das mudanças climáticas para a segurança internacional são importantes, quando tais assuntos são **fontes de conflitos, representam um desafio à implementação dos mandatos do Conselho ou põe em perigo os processos de consolidação da paz**”⁹¹¹. Com relação a este último ponto, a declaração do Conselho de Segurança solicitou ao Secretário-Geral da ONU que garanta que seu relatório anual ao Conselho contenha tais informações contextuais.

Ou seja, o Conselho de Segurança solicitou ao Secretário-Geral que o mantenha informado sobre situações e fatos relacionados às mudanças climáticas, numa clara – ainda que cautelosa – manifestação de que se considera também responsável para apreciar questões referentes a este tema no futuro e em bases mais concretas.

O Secretário-Geral, que abriu a reunião do Conselho de Segurança no dia 20 de julho de 2011, declarou em seu discurso que “não devemos nos enganar. Os fatos são claros: as mudanças climáticas são reais e estão se acelerando de modo perigoso. Elas não apenas agravam ameaças à paz e à segurança internacionais; elas **são uma ameaça à paz e à segurança internacionais**”⁹¹². O Secretário-Geral, mais adiante em seu discurso, virando-se para o Presidente do Conselho de Segurança, afirmou sua convicção de que este órgão “pode desempenhar um papel vital no estabelecimento da conexão entre mudanças climáticas e segurança”, uma vez que seus membros carregam a competência ímpar de

⁹¹⁰ No original: “The Security Council expresses its concern that possible adverse effects of climate change may, in the long run, aggravate certain existing threats to international peace and security” (Documento S/PRST/2.011/15, tradução livre)

⁹¹¹ Documento SC/10.332, 6587.^a reunião, de 20 de julho de 2011. O grifo não consta do original.

⁹¹² Cf. Discurso oficial do Secretário-Geral da ONU na abertura da reunião do Conselho de Segurança, em 20 de julho de 2011. Disponível em <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=5424>, acessado em 12 de setembro de 2011. O grifo não consta do original. O Secretário-Geral destacou ainda que “Paquistão, as ilhas do Pacífico, Europa Ocidental, Filipinas, Austrália, Colômbia, Brasil, Estados Unidos da América, China, o Chifre da África – estes exemplos devem alertar-nos para a urgência [da situação] que enfrentamos. Apenas hoje, a ONU declarou estado de fome em duas regiões ao sul da Somália. Ao redor do planeta centenas de milhões de pessoas correm o risco de ficar sem água e comida, o que compromete as mais elementares bases da estabilidade local, nacional e global. A competição entre comunidades por recursos escassos – especialmente água – está aumentando, exacerbando antigos dilemas de segurança e criando outros novos. Os refugiados ambientais estão remodelando a geografia humana do planeta, uma situação que se agravará à medida que os desertos avancem, florestas desaparecerem e o nível dos oceanos subir. Megacrises podem muito bem tornar-se o novo [padrão de] normal. Tudo isso ameaça a segurança humana, bem como a paz e a segurança internacionais.

mobilizar a ação nacional e internacional para o enfrentamento da ameaça real das mudanças climáticas e as ameaças específicas para a paz e a segurança internacionais que delas decorrem.

4.5. A PERTINÊNCIA DA TEMÁTICA AMBIENTAL NO MANDATO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Já no começo de 1.992, no clima de alívio e empolgação gerado com o final da guerra fria e com a bem sucedida operação internacional que pôs fim à ocupação do Kuwait pelo Iraque, o Conselho de Segurança, em sua 3.064.^a reunião ordinária, realizada pela primeira vez em nível de chefes de Estado e de Governo⁹¹³, dentro das declarações finais do tópico “A Responsabilidade do Conselho de Segurança na Manutenção da Paz e da Segurança Internacionais”⁹¹⁴, através de seu presidente, admitiu oficialmente o entendimento de que a questão ambiental, dentre outras, estaria compreendida em seu mandato, ao afirmar que “qualquer instabilidade nos campos econômico, social, humanitário e ecológico podem constituir ameaças à paz e à segurança internacionais”.

De fato, a declaração estabeleceu que, no ambiente de transformação e mudança vivido pela sociedade internacional àquela época, a sociedade internacional enfrentava novos desafios em sua busca pela paz, e que todos os Estados esperavam que a ONU desempenhasse papel crucial diante deste cenário. Para tanto, os membros do Conselho se comprometiam a incentivar e apoiar a cooperação e assumiam integralmente

⁹¹³ A reunião ocorreu em 31 de janeiro de 1.992, na sede da Organização das Nações Unidas, em Nova Iorque, e foi presidida pelo então Primeiro-Ministro britânico John Major, e contou com as presenças e pronunciamentos de Franz Vranitzky, Chanceler austríaco, Wilfried Martens, Primeiro-Ministro da Bélgica, Carlos Alberto Wahnnon de Carvalho Veiga, Primeiro-Ministro de Cabo Verde, Pi Peng, Premier do Conselho de Estado chinês, Rodrigo Borja-Cevallos, Presidente do Ecuador, Francois Mitterrand, Presidente da França, Giza Jeszenszky, Ministro de Assuntos Estrangeiros e representante pessoal do Primeiro-Ministro da Hungria, Narasimha Rao, Primeiro-Ministro da Índia, Kiichi Miyazawa, Primeiro-Ministro do Japão, O rei Hassan II, do Marrocos, Boris Yeltsin, Presidente da Federação Russa, George Bush, Presidente dos Estados Unidos da América, Carlos Andrés Perez, Presidente da Venezuela, Nathan Shamuyarira, Ministro dos Assuntos Estrangeiros e enviado pessoal do Presidente do Zimbábue, e o então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali.

⁹¹⁴ Cf. Security Council Summit Statement Concerning the Council's Responsibility in the Maintenance of International Peace and Security, UN DOC S/23.500 (1.992), UNYB 33.

sua responsabilidade com este novo cenário, dentro da moldura jurídica da Carta da ONU, de modo a alcançar a efetividade em relação a estas novas ameaças à paz e à segurança internacionais.

A declaração também estabeleceu que “a ausência de guerra e conflitos militares entre os países não assegura, por si, a paz e a segurança internacionais. As fontes não-militares de instabilidade nos campos econômico, social, humanitário e ecológico tornaram-se ameaças à paz e à segurança internacionais. A Organização das Nações Unidas, como um todo, através de seus órgãos, deve considerar da mais elevada prioridade a solução destas questões”⁹¹⁵. A declaração solicitou ainda ao Secretário-Geral que apresentasse suas análises e recomendações relacionadas às formas de fortalecimento e de ampliação da efetividade das medidas diplomáticas da organização em relação às ações de *peacekeeping* e *peacemaking*.

Em relação à conexão entre desenvolvimento e segurança internacional, o próprio Conselho de Segurança já se manifestou, recentemente, por Declaração Presidencial, que “de modo a permitir que um país saia de forma sustentável de [uma situação de] conflito, há a necessidade de uma abordagem integrada e compreensiva que incorpore e fortaleça a coerência entre as atividades jurídicas, políticas, de segurança, de desenvolvimento e de direitos humanos e ataque as causas subjacentes do conflito. Neste sentido, o Conselho afirma a necessidade de se levar em consideração as dimensões econômica, política e social do conflito”⁹¹⁶. Além disso, o Conselho destacou que “[áreas

⁹¹⁵“The international community therefore faces new challenges in the search for peace. All Member States expect the United Nations to play a central role at ‘this crucial stage. The members of the Council stress the importance of strengthening and improving the United Nations to increase its effectiveness. They are determined to assume fully their responsibilities within the United Nations Organization in the framework of the Charter. The absence of war and military conflicts amongst States does not in itself ensure international peace and security. The non- military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security. The United Nations membership as a whole, working through the appropriate bodies, needs to give the highest priority to the solution of these matters.” O grifo não consta do original. No final da declaração, os membros do Conselho de Segurança afirmam ainda que a paz e a prosperidade são indissociáveis, e que paz e estabilidade duradouras somente são alcançáveis através da cooperação internacional efetiva na erradicação da pobreza e na promoção de melhores condições de vida para todos, em uma liberdade mais ampla (*In a Larger Freedom*).

⁹¹⁶ Cf. Documento S/PRST/2.011/4, de 11 de abril de 2.011. No original: “in order to support a country to emerge sustainably from conflict, there is a need for a comprehensive and integrated approach that incorporates and strengthens coherence between political, security, development, human rights and rule of law activities, and addresses the underlying causes of each conflict. In this regard, the Council affirms the necessity to consider relevant economic, political and social dimensions of conflict”. (tradução livre)

como] império do direito e direitos humanos demandam sua compreensão e uma ação com uma perspectiva que leve em consideração a íntima ligação entre desenvolvimento e segurança’⁹¹⁷.

Nesta declaração, o Conselho de Segurança ainda recordou o papel dos recursos naturais em relação ao financiamento de conflitos no passado e na atualidade, e que, em relação a este tema, reconheceu que a ONU pode auxiliar os Estados envolvidos – quando apropriado, mediante sua solicitação, e sempre reconhecendo a soberania destes sobre seus respectivos recursos naturais –, a prevenir a exploração ilegal destes recursos e a estabelecer as bases para a sua exploração legal, com o objetivo de promover o desenvolvimento.

Em relação às implicações, por assim dizer, indiretas, da questão ambiental com a paz e a segurança internacionais, o Conselho de Segurança já deixou claro o seu entendimento de que estão elas dentro de seu mandato. É dizer, já entendeu que tais decorrências da exploração do meio ambiente e dos recursos naturais, em determinadas circunstâncias, podem constituir ameaças à paz e à segurança internacionais, estando assim inseridas em seu mandato.

A degradação ambiental decorrente de conflitos armados e a utilização da exploração de recursos naturais para financiamento de conflitos, são aspectos da temática ambiental já ancorados no entendimento e na prática do Conselho de Segurança. E não apenas dele, mas da Assembléia Geral também.

Contudo – e esta é a questão central do presente trabalho –, resta saber se a degradação ambiental pura e simples, aquela que não está conectada a nenhum tipo de ato de violência, ou de conflito, estaria também inserida dentro do mandato do Conselho de Segurança. A nossa conclusão é que sim.

Como se procurou demonstrar ao longo dos capítulos anteriores, o Conselho de Segurança possui consolidado o entendimento de que a grave violação de direitos

⁹¹⁷ Cf. Documento S/PRST/2.011/4, de 11 de abril de 2.011. No original: “that successful implementation of the many tasks that peacekeeping operations could be mandated to undertake in the areas of security sector reform; disarmament, demobilization, and reintegration; rule of law; and human rights requires an understanding of and acting with a perspective which takes into account the close interlinkage between security and development. In this context, the Council notes with appreciation the contribution that peacekeepers and peacekeeping missions make to early peacebuilding, including through creating a conducive environment which enables economic recovery and the provision of basic services. The Council acknowledges that this contribution can help to establish and build confidence in the mission”. (tradução livre. O grifo não consta do original).

fundamentais – nas mais variadas formas, sobretudo diante da incompetência ou negligência do Estado em fazer cessar tais violações –, autorizam não apenas a avocação da responsabilidade de proteção da sociedade internacional, sob o seu comando mas, também, ensejam, para tal fim, o manejo do ferramental punitivo com o qual a carta da ONU o munuiu.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, o mais sensível deles, por ser condicionante necessário ao pleno exercício de uma série de outros direitos fundamentais essenciais – como o direito à sadia qualidade de vida, à saúde, ao bem-estar e ao desenvolvimento. Estes últimos, todos já reconhecidos e afirmados pela prática consolidada de todos os principais órgãos da ONU, inclusive o próprio Conselho de Segurança.

Além disto, a proteção do meio ambiente, incluídas aí a proteção da biodiversidade, do clima, da atmosfera, da água e dos oceanos⁹¹⁸, constitui um interesse e uma preocupação comuns da toda a humanidade, o que significa ser ela uma obrigação *erga omnes*, decorrente de normas gerais peremptórias de direito internacional (*jus cogens*).

Desta forma, sendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado direito fundamental e, ainda mais, uma questão de preocupação de toda a humanidade, diante de sua violação – e da inércia ou incapacidade estatal em impedi-la –, o Conselho de Segurança pode, sim, manifestar-se acerca de situações que impliquem na violação deste direito fundamental (e que possam representar uma ameaça à paz), ou em determinada situação de conflito, originada exclusivamente em função de questões ambientais, que possa caracterizar uma ruptura da paz ou ensejar um ato de agressão.

A questão ambiental está inserida no mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas também em função de sua proteção ser uma obrigação *erga omnes* e uma norma de *jus cogens*. Como é o Conselho o detentor exclusivo da competência de determinação do uso coercivo da força perante a sociedade internacional, nenhum Estado poderá avocar para si o exercício arbitrário das próprias razões, para impor a outro, sob qualquer forma de coação ou agressão, direta ou indireta⁹¹⁹, o cumprimento de suas

⁹¹⁸ Todos também já afirmados, sobejamente, tanto como direitos fundamentais, quanto como interesse da humanidade.

⁹¹⁹ Vale registrar o ensinamento de Celso D. de Albuquerque Melo, a respeito de “agressão indireta”: “um dos trabalhos melhor sintetizados sobre este tema é o de Aroneanu, apesar de ser antigo, mas as grandes questões são analisadas por este autor, que começa por citar a noção de ‘agressão indireta’. Esta teria sido introduzida no DI no início da década de 50, quando a Comissão de DI, em 1.951, considerou que era crime ‘a ameaça ou uso de força armada’, o que significa que pode existir crime sem o uso da força armada; isto é

obrigações ambientais. Neste cenário, os Estados teriam então duas possibilidades jurídicas de ação coativa lícita: recorrer ao Conselho de Segurança ou à Corte Internacional de Justiça.

Na primeira hipótese, o Conselho de Segurança seria instado a se manifestar sobre situação que envolve, ao mesmo tempo, a violação de um direito fundamental cuja proteção, garantia, afirmação e efetivação incumbe a todos, e que, por suas características, direta ou indiretamente, acaba por violar o direito de toda a humanidade. E, com base em violação de direitos fundamentais, já tem consolidado entendimento sobre a possibilidade de intervenção, principalmente sob o manto da doutrina da responsabilidade de proteção, mais ainda quando esta responsabilidade seja avocada em relação a tema que constitua uma *preocupação comum da humanidade* e uma obrigação internacional imposta à comunidade de Estados como um todo.

Na segunda hipótese, a Corte Internacional de Justiça – muito embora, faz bem que se diga, jamais tenha se pronunciado acerca da admissibilidade de demanda envolvendo violação de obrigação a todos imposta, ou de norma peremptória de direito internacional geral diretamente – poderia considerar a violação de obrigação *erga omnes* ou de norma de *jus cogens* e julgar a demanda a favor do solicitante, condenando assim o Estado violador a cumprir com suas obrigações e compromissos ambientais.

Entretanto, em caso de não cumprimento voluntário da decisão da Corte Internacional de Justiça, o caso deverá ser levado ao conhecimento do Conselho de Segurança, a quem também compete forçar o cumprimento das decisões da Corte, conforme disposição expressa do artigo 94 (2), da carta da ONU. Neste caso, estaria também o Conselho de Segurança legitimado a agir.

Além disso, como já se disse, o meio ambiente é um direito fundamental e, a partir do momento que o Conselho de Segurança possui consolidada a postura de manejar os poderes que lhe são conferidos pelo Capítulo VII, da Carta da ONU, para considerar a maciça violação de direitos fundamentais, como ameaça à paz e à segurança internacionais,

sendo suficiente a ameaça. Esta noção não foi definida e tentativas forma feitas, como a citada por Aroneanu, ‘as medidas aplicadas por um Estado ou um grupo de Estados e que, sem implicar o emprego da força, são tomadas para outros fins que não sejam os do art. 41 da Carta da ONU, que instituem uma ameaça contra a paz ou uma ruptura da paz e são dirigidas contra a integridade territorial ou a independência de um Estado ou grupo de Estados’. Um outro caso analisado por Aroneanu é o de agressão econômica, também de origem recente e que não se tentou dar uma definição. Seriam aquelas ‘medidas econômicas dirigidas contra a independência política de um Estado’ e que foram aplicadas por razões apenas políticas. Na doutrina, Zourek admite a tese de que a agressão econômica é também vedada pela Carta da ONU. Ele considera que a palavra ‘força’ deve ser interpretada no sentido ‘comum e ordinário’, o que estaria de acordo com o DIP vigente antes da elaboração da Carta da ONU. Afirma que o uso da força econômica é ‘tão perigosa quanto a agressão armada’” (*in Direitos Humanos e Conflitos Armados, op. cit.*, p. 114/115)

acionando as medidas disponíveis em seu mandato para a manutenção desta condição, nada impede que possa fazê-lo especificamente em relação a questões que envolvam a violação de direitos fundamentais ambientais.

Deste modo, seja em defesa do meio ambiente como direito fundamental, seja como foro para se argüir a responsabilidade internacional de um ou mais Estados em relação ao cumprimento de obrigações *erga omnes* relacionadas à proteção ambiental ou, ainda, para sancionar ou fazer cumprir a obrigação peremptória de direito internacional geral relacionada com a proteção e preservação do meio ambiente, o Conselho de Segurança está legitimado pela Carta da ONU não apenas a debruçar-se sobre a questão, mas, também, e sobretudo, a manejar seus poderes para lidar com ela.

Obviamente, quando se pensa no Conselho de Segurança, vêm à mente instantaneamente duas coisas: o poder de veto dos membros permanentes e a palavra *intervenção*. Contudo, é preciso que se veja o órgão de maior poder, da organização internacional mais importante do planeta, não apenas como mero agente tradicional de interesses particulares das grandes potências, mas, sim, como um tutor juridicamente qualificado – sobretudo pela responsabilidade de deter a competência e os poderes institucionais sobre o uso da força no direito internacional –, que deve pautar suas ações nos interesses e valores humanitários que fundamentam a ONU e se constituem no *ethos* e no interesse comum da humanidade.

O Conselho de Segurança tem a seu dispor diversos mecanismos (inclusive a força) para impor o cumprimento dos compromissos internacionais convencionais e, principalmente, as obrigações *erga omnes*, decorrentes de normas de *jus cogens*, tendentes a gerar o progresso humano da comunidade internacional – principalmente os direitos fundamentais –, para, assim, efetivar sua missão prioritária relacionada com a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Nas sábias palavras de Antonio Augusto Cançado Trindade: “efetivamente, não se pode visualizar a humanidade como sujeito do direito a partir da ótica do Estado; o que se impõe é reconhecer os limites do Estado a partir da ótica da humanidade. E ao jurista encontra-se reservado um papel de crucial importância na construção deste novo *jus gentium* do século XXI, o direito universal da humanidade”⁹²⁰.

⁹²⁰ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Memorial por um Novo Jus Gentium, o Direito Internacional da Humanidade*. In TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**. Belo Horizonte, editora Del Rey, 2.006, p. 408/409.

CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos capítulos anteriores procurou-se demonstrar a pertinência da questão ambiental no mandato do Conselho de segurança da ONU. Este cabimento decorre da análise da própria “jurisprudência” consolidadas não apenas na prática do Conselho, mas, também da Assembléia Geral e dos demais órgãos da organização.

Afirmar-se a pertinência da questão ambiental no mandato do Conselho de Segurança, entretanto, não equivale a afirmar ou defender a intervenção irrestrita ou necessária em países com abundância de recursos naturais, como podem pensar alguns.

Há que se delimitar cuidadosamente os contornos nos quais o enquadramento da pertinência do tema ambiental na atuação do Conselho de Segurança é feita. Inicialmente, ainda que não se possa afirmar uma constância sólida, um apego ferrenho, do órgão aos contornos jurídicos e das condicionantes por ele mesmo estabelecidos em sua prática – o que se deve muito mais a seu caráter político e à necessária composição cautelosa de forças em seu seio, do que a uma característica leviana e causística – é inegável que, ao menos nas últimas duas décadas, o Conselho de Segurança tem pautado suas ações com base em critérios mais objetivos do que nas décadas anteriores. Nos últimos anos, o Conselho tem se esforçado para, ao menos no que tange à questão das

sanções e intervenções de caráter humanitário, deixar claras as razões de sua ação, sobretudo em relação à doutrina da *responsabilidade de proteção*.

Assim, ainda que em tese, uma intervenção militar pode ser possível sim, mas, contudo, diante da prática consolidada pelo próprio órgão, esta seria uma ação extrema, adotada diante de causas extremas. É muito mais plausível que se vislumbre a gradativa aproximação do órgão em relação a medidas mais efetivas ligadas à proteção ambiental no sentido de fazer com que os membros da ONU cumpram com seus compromissos e obrigações internacionais, convencionais ou não, em relação à proteção ambiental, assim como hoje se tem consolidado em relação aos direitos e garantias fundamentais.

Uma vez que a doutrina da responsabilidade de proteção parte do pressuposto de que é dos próprios Estados a obrigação primordial de proteger, e garantir os direitos fundamentais de seus súditos, inegável a conclusão de que, no que tange à proteção e preservação ambiental e aos compromissos internacionais, o Estado que levá-los a cabo, não proporcionará *justa causa* para a ação dos poderes do Conselho.

A pertinência do meio ambiente no mandato do Conselho de Segurança, se não alimenta as demandas pela reforma de seu estatuto convencional, levanta coro em relação à necessidade da reforma do órgão em relação à ampliação de seus membros. Não como mera redistribuição equânime de forças políticas ou de representação geográfica, mas, sobretudo, de ampliação da representatividade ambiental em seu corpo.

Uma vez que a temática ambiental é – e continuará a sê-lo, cada vez mais, de hoje ao futuro – a grande questão transversal no caminho da paz e da sustentabilidade da vida no planeta, inclusive com a possibilidade de se manejar os poderes do Conselho na manutenção da paz e da segurança internacionais, em relação a questões ambientais, é imperativo que se incluam, no fechado grupo dos membros permanentes, representantes dos países megadiversos, que comportam em suas fronteiras – e, portanto, sob sua responsabilidade primária de proteção – a maior parte da biodiversidade e das variedades climáticas do planeta, assim como as maiores reservas de água doce. Sobretudo para que sejam os primeiros a serem compelidos ao cumprimento de suas obrigações para com a sociedade internacional em relação ao meio ambiente, à equidade intergeracional e ao desenvolvimento sustentável, mas também porque, de agora em diante, cada vez mais as decisões do órgão dirão respeito a assuntos ligados aos recursos naturais que possuem e às ações a eles correlatas.

É neste sentido que, segundo entendemos, se justificaria um pleito da República Federativa do Brasil em relação à sua aceitação como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, e não para ser mais um “parceiro nuclear” ou o mais novo membro de um clube exclusivo. Mas, sim, como um Estado responsável por seus recursos naturais e pelo bem-estar de sua população e da população do planeta.

BIBLIOGRAFIA CITADA

ACCIOLY, Hildebrando. SILVA, G. E. do Nascimento. CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo, Editora Saraiva, 19.^a edição, 2011.

ALBUQUERQUE MELLO, Celso Duvivier de. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro, editora Renovar, 15.^a edição, 2004.

_____. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. Rio de Janeiro, Editora Renovar, 1.997.

ALI, Tariq. **Confronto de Fundamentalismos**, São Paulo, Editora Record, 2002.

_____. **Sombras da Romanzeira**, São Paulo, Editora Record.

ALLENBY, Braden R. *Environmental Security: Concept and Implementation*, **International Political Science Review/Revue International de Science Politique**, Volume 21, n.º 1, Janeiro/2000.

ALLIOT, Philip. *The Concept of International Law*. **The European Journal of International Law**, Vol. 10, 1.999.

ALLISON, Graham. ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision – Explaining the Cuba Missiles Crisis**. Nova Iorque, Addison-Wesley-Longman Publishing, 2nd Edition.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Comércio Internacional e Proteção do Meio Ambiente**. São Paulo, editora Atlas, 2011.

_____. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo, editora Atlas, 2.^a edição, 2011.

_____. **O Direito de Assistência Humanitária**. São Paulo, 2003, Editora Renovar.

AMORIM, João Alberto Alves. **Direito das Águas – Regime Jurídico da Água Doce no Direito Internacional e no Direito Brasileiro**. 2009. São Paulo, Lex Editora.

_____. **Ameaças Não-Convencionais à Segurança: O Brasil e as Implicações da Crise Hídrica Mundial para suas questões de Segurança Internacional e de Defesa**. Artigo apresentado ao Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa, da National Defense University, como um dos requisitos para a graduação no curso Estratégia e Política de Defesa. Washington/ EUA, 2007.

ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. **Atuação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas nas Crises Humanitárias da Década de 1990**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2007.

ARISTÓTELES. **A Política**. Coleção Clássicos de Bolso Ediouro, Rio de Janeiro, Editora Ediouro, 15.^a edição, 1988.

_____. **Ética a Nicômaco**. São Paulo, Editora Martin Claret, 2001.

ARON, Raimond. **Paz e Guerra Entre as Nações**. São Paulo, 2002, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Editora Universidade de Brasília, Instituto da Pesquisa de Relações Internacionais.

BARNETT, Jon. **The Meaning of Environmental Security – Ecological Politics and Policy in the New Security Era**. Londres, Zed Books, 2001.

BARRÓN, Leoncio Garcia. MARTIN, Arturo Sousa (org.). **Clima y Sostenibilidad**. Sevilla, 2008, Universidad de Sevilla.

BECK, Ulrich. **La sociedade del Riesgo Mundial: Em Busca de la Seguridad Perdida**. Barcelona, Paidós, 2008.

BIRNIE, Patricia. BOYLE, Alan. **International Law and the Environment**. Oxford, Oxford University Press, 2nd edition.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **O Direito na Pós-Modernidade**. São Paulo, 2009, 2.^a edição, editora Forense Universitária.

BIZAWU, Sébastien Kiwonghi. **O Conselho de Segurança e os Conflitos nos Grandes Lagos**. São Paulo, Editora Manole, 2008.

BLOKKER, Niels. *Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by “Coalitions of Able and Willing”*. **The European Journal of International Law**, Vol. 11, n.º 3, 2000.

BLOKKER, Niels. SCHRJVER, Nico. **The Security Council and the Use of Force – Theory and Reality – A Need for a Change?**. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Estado e Direito no Pensamento de Immanuel Kant**. Brasília, Editora UnB, 3.ª edição, 1995.

BOURQUIN, M. *La Sainte Alliance: Um Essai d’Organization Européenne*. **RCADI**, Volume 83, 1953-II.

BROUCKÈRE, LOUIS de. *La Prèvention de la Guerre*. **RCADI**, Volume 50, 1934.

BROWN, Lester. **Redefining National Security**. World Watch Paper n.º 14, disponível em <https://www.worldwatch.org/book/export/html/976>.

BROWNLIE, Ian. *International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations – General Course of Public International Law*. **RCADI**, Volume 255, 1995.

BROWNLIE, Ian. *Legal Status of Natural Resources in International Law (some Aspects)*, **RCADI**, Volume 162, 1979.

BUUR, Lars. JENSEN, Steffen. STEPPUTAT, Finn. **The Security-Development Nexus – Expressions of Sovereignty and Securitization in Southern Africa**. Cape Town, HSRC Press, Nordiska Afrikainstitutet, 2007.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: National Security Problem in International Relations**. London, 1991, Longman editor, e HOUGH, Peter. *Understanding Global Security*. London, 2007, Routledge editors.

CALFISH, Lucius. *Cent Ans de Réglement Pacifique des Différends Interetatiques*. **RCADI**, Volume 288, 2.001.

CASELLA, Paulo Borba. **Direito Internacional dos Espaços Protegidos**, São Paulo, editora Atlas, 2009.

_____. **Fundamentos do Direito Internacional Pós-Moderno**. São Paulo, editora Quartier Latin, 2008.

CASESE, Antonio. **International Law**. New York, 2005, 2nd edition, Oxford University Press.

CAVALLIERI, Arrigo. *Règles General du Droit de la Paix*, **RCADI**, Volume 26, 1.929.

- CHESTERMAN, Simon. **Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law**. London, 2001, Oxford University Press.
- CHOMSKY, Noam. **Uma nova Geração Define o Limite – Os Verdadeiros Critérios das Potências Ocidentais para suas Intervenções Militares**. Rio de Janeiro, 2003, Editora Redord.
- COMMISSION ON HUMAN SECURITY. **Human Security Now – Final Report**. New York, 2003.
- COURSIER, Henri. *L'Évolution Du Droit International Humanitaire*. **RCADI**, Volume 99, 1960, pp. 357/466.
- CUNHA, Pedro Penner da. **A Diplomacia da Paz – Rui Barbosa em Haia**, Ministério de Educação e Cultura, Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, 1977.
- DABELKO, G., e DABELKO, D. **Environmental Security: Issues of Conflict and Redefinition**. USA, 2005, *Environmental Change and Security Project Report*, n.º 1.
- DAL RI, Luciene. *As Interpretações do Ius Fetiale e a Inaplicabilidade de Conceitos Modernos à Cultura Antiga Romana*, in **Seqüência**, n.60, pp. 225-255, julho 2010.
- DALBY, Simon. **Environmental Security**. Minneapolis, University of Minnessota Press, 2002, *Borderlines*, Volume 20.
- DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. *Atualidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos*, **Política Externa**, Vol. 17, n.º 2, Set/Out/Nov 2.008, pp.55/65.
- _____. *Desenvolvimento Sustentável em Favor da Justiça Social no Brasil*, in PÁDUA, José Augusto (org.). **Desenvolvimento, Justiça e Meio Ambiente**. São Paulo, Editora Peirópolis, 2009.
- DANNREUTHER, Roland. **International Security – The Contemporary Agenda**. London, 2007, Polity Press.
- DE WET, Erika. **The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council**. London, 2004, Hart Publishing.
- DE WET, Érika. WOOD, Michael. **Collective Securitiy**. Disponível em http://www.mpepil.com/sample_article?id=/epil/entries/law-9780199231690-e270&recno=2&.
- DEL VECCHIO, Giorgio. *La Société des Nations au Point de Vue de la Philosophie du Droit International*. **RCADI**, Volume 38, 1931, pp. 541/650.
- DINSTEIN, Yoran. **War, Agression and Self-Defense**. Cambridge University Press, 2005, 4th edition.

DRAPER, Gerald Irving A. D. *The Implementation and Enforcement of the Geneva Conventions of 1949 and of the Two Protocols of 1978*. **RCADI**, Volume 164, 1979, pp. 1/54.

DUPUIS, Charles. *Les Antécédents de la Société des Nations*. **RCADI**, Volume 60, 1937, pp. 1/110.

DUPUIS, Charles. *Règles Générales du Droit de la Paix*. **RCADI**, Volume 32, 1930.

DUPUY, Pierre-Marie. *The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited*. 1 **Max Planck Yearbook of United Nations Law**, 1997.

DUPUY, René-Jean. *Communaute Internationale et Disparités du Développement*, **RCADI**, Volume 165, 1979.

_____. *Humanity and Environment*. **Colorado Journal of International Environmental Law and Policy**, Vol. 2, 1991.

EDWARDS, Alice. *Human Security and the Rights of refugees: Transcending Territorial And Disciplinary Borders*. **Michigan Journal of International Law**, Volume 30, 2009.

ELBE, Joachin von. *The Evolution of the Concept of the Just War in International Law*, **The American Journal of International Law**, Vol. 33, n.º 4, Outubro, 1939.

ESPINOZA, Mauro Palomino. *Análise Multitemporal do Sector Sul do Nebedo Huscarán, Peru, Utilizando Imagens do Sensor TM*. **Anais do XVI Encontro Nacional de Geógrafos**, Associação dos Geógrafos Brasileiros, Porto Alegre, Brasil, 2010.

FALK, Richard. **This Endangered Planet**. New York, 1971, Vintage Books.

FASSBENDER, Bardo. *The United Nations Charter as a Constitution*. **Columbia Journal of Transnational Law**, Volume 36, 1998, pp. 531/619.

FEIGENBLATT, Otto Von. **International Policy Making: The Case of the Norm of the Responsibility to Protect**, Working Paper n.º 09-6, Julho de 2009, Ritsumeikan Center for Asia Pacific Studies (RCAPS), Ritsumeikan Asia Pacific University (<http://www.apu.ac.jp/rcaps/>)

FENWICK, C. G. *Collective Security and the London Agreements*. **The American Journal of International Law**, Vol. 49, n.1 (Jan.55), pp. 54-57.

FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno**. São Paulo, Martins Fontes, 2.^a ed.

_____. **Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales**. Madrid, 2009, cuarta edición, Editorial Trotta.

- FERREIRA, Bernardo. *O Nomos e a Lei. Considerações sobre o Realismo Político em Carl Schmidt*, in **Kriterion**, Belo Horizonte, n.º 118, Dez/2.008, pp. 327/366
- FITZMAURICE, Gerald G. *The Juridical Clauses of the Peace Treaties*. **RCADI**, Volume 73, 1948.
- FITZMAURICE, Malgosia A. *International Protection of the Environment*. **RCADI**, Volume 293, 2001.
- FLETCHER, George P. OHLIN, Jens David. **Defending Humanity – When Force is Justified and Why**. New York, 2008, Oxford University Press.
- FOSTER, Gregory D. *Environmental Security: The Search for Legitimacy*. **Armed Forces and Society**, Vol.27, n.º 2, 2001.
- FRANCK, Thomas M. **Recourse to Force – State Action Against Threats and Armed Attacks**. Cambridge, Cambridge University Press, 1.ª edição, sétima reimpressão, 2009.
- _____. *The Emerging Right to Democratic Governance*, **The American Journal of International Law**, Volume 86, n.º 1, jan.1992.
- FREEDMAN, Lawrence. *The New Security Equation*, in PICCIOTO, Robert. WEAVING, Rachel (eds.). **Security and Development – Investing in Peace and Prosperity**. New York, Routledge, 2.006.
- G. A. I., *Sic UtereTtuo ut Alienum non Laedas*, **Michigan Law Review**, Vol. 5, n.º8, 1907.
- GEDICKS, Al. **The New Resource Wars – Native and Environmental Struggles Against Multinational Corporations**. Montreal, Black Rose Books, 1994.
- GERHARDT, Luíza Maria. *Resenha – A Paz Perpetua de Immanuel Kant*. **Revista Educação**. Porto Alegre, ano XXVIII, n. 1 (55), p. 143/154, Jan/abr 2005.
- GOODRICH, Leeland M. *From the League of Nations to the United Nations*, **International Organization**, Vol. 1, n.º 1, 1947, p. 3-21.
- GOROVE, Stephen. *Pollution and Outer Spae: A Legal Analysis and Appraisal*. **New York University Journal of International Law and Politics**, Volume 5, 1972.
- GOUZANTIER, Jean-Marie. *Le Principe de la Responsabilité de Proteger: Avancée de la solidarité Internationale ou Ultime avatar de L’Iperialisme?*, in **Revue Aspects**, n.º 2, 2008.
- GRAEGER, Nina. *Environmental Insecurity?*. In **Journal of Peace Research**, vol. 33, n.º 1, Fevereiro/1996, pp.109/116.

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

GROSS, Ernest A. *International Organization and Collective Security: Changing Values and Priorities*. **RCADI**, Volume 138, 1973.

GROS, Frédéric. *Desastre Humanitaire et Sécurité Humaine – Le Troisième âge de la Sécurité*, in **Esprit**, n.º 343, Mars-Avril, 2008.

_____. **Estados de Violência – Ensaio sobre o Fim da Guerra**. São Paulo, Editora Idéias e Letras, 2009.

GROTIUS, Hugo. *De Jure Belli ac Pacis, The Law of War and Peace*, The Library of Universal Classics and Manuscripts, M. Walter Dunne Publisher, Londres, 1901, p. 17. Versão eletrônica disponível em www.dominiopublico.gov.br.

HAAS, Peter M. KEOHANE, Robert O. LEVY, Marc A. **Institutions for the Earth**. Cambridge, Massachusetts, 2001, MIT Press.

HARDIN, Garreth. *The Tragedy of the Commons*, in **SCIENCE**, Volume 162. BILDER, Richard B. *The Settlement of Disputes in the Field of the International Law of the Environment*. **RCADI**, Volume 144, 1975

HERIN, Aidan. **Humanitarian Intervention – An Introduction**. New York, 2010, Pelgrave-Macmillan.

HERSHEY, Amos S. *The History of International Relations During Antiquity and the Middle Ages*. **The American Journal of International Law**, Vol. 5, n.º 4, Outubro 1.911.

HIGGINS, Rosalyn. *International Law and the Avoidance, Containment and Resolution of Disputes*. *General Course of Public International Law*. **RCADI**, Volume 230, 1.991.

HOBBES, Thomas. *De Cive*. disponível em www.dominiopublico.gov.br.

HOBSBAWM, Eric J. **A Era das Revoluções – 1789 -1848**. São Paulo, Editora Paz e Terra, 16.^a edição.

HOCHSCHILD, Adam. **King Leopold's Ghost – A Story of Greed, Terror and Heroism in Colonial Africa**. New York, Houghton Mifflin Company, Mariner Books.

HOMER-DIXON. Thomas. **Environment, Scarcity and Violence**. Princeton, Nova Jérsei, Princeton University Press, 1999.

HOUGH, Peter. **Understanding Global Security**. London, 2007, Routledge publishing.

HURREL, Andrew. **On Global Order – Power, Values, and the Constitution of International Society**. London, 2009, Oxford University Press.

IMBER, M. **Environment, Security and UN Reform**. London, 1994, MacMillian

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – **4th Assessment Report – AR4 Climate Change 2007**, Contributions of Working Groups I, II and III to the Fourth assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Synthesis Report – Summary for Policy Makers, Geneva, 2007.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY – ICISS. **The Responsibility to Protect – Report of The International Commission on Intervention and State Sovereignty**, Ottawa, Dezembro de 2001.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries**. 2001, UN Doc. A/56/10.

_____. **Report of the Sixty-Third Session**, (UN Doc. A/66/10), United Nations, Nova Iorque, 2011.

_____. **Report on the Work of Its Fifty-Fourth Session**. *Official Records of the General Assembly, Fifty-seventh Session, Supplement No. 10 (A/57/10 and Corr.1)*.

ISHAY, Micheline R (org.). **Direitos Humanos: Uma Antologia – Principais Escritos Políticos, Ensaios e Documentos, da Bíblia até o Presente**. São Paulo, Edusp, 2006.

JACOVIDES, Andreas J. *Treaties Conflicting with Peremptory Norms of International Law and The Zurich-London “Agreements”*, anexo ao documento Programme of Work – Outlines Prepared by Members of The Commission on Selected Topics of International Law (A/CN.4/454), **Yearbook of the International Law Commission**, 1993, Vol. II (1).

JERVIS, Robert. *From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation*. **World Politics**. Vol. 38, n.º1 (October 1985), pp. 58/79.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo, Método Editora, 2007.

KANT, Immanuel. **Idéia de uma História Universal de um Ponto de Vista Cosmopolita**. São Paulo, 2003, Editora Martins Fontes.

_____. **A Paz Perpétua e Outros Opúsculos**. Lisboa, Edições 70, 2002.

_____. **Doutrina do Direito**. São Paulo, 1993, Ícone Editora.

KAPLAN, Robert. **The Coming Anarchy – Shattering the Dreams of The Post Cold War**. 2001, Vintage Books Edition.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo, Editora Martins Fontes, 2000, 3.^a edição, segunda tiragem.

_____. *Collective Security and Collective Self-Defense Under the Charter of the United Nations*. **The American Journal of International Law**, Vol. 42, N.º 4 (outubro 1948).

_____. **Collective Security Under International Law**. New Jersey, The Lawbook Exchange Ltd, 5th printing, 2.009.

_____. **El contrato y El Tratado**. México, Colofón S.A. Editora, 2.^a edição, 2002.

_____. **Princípios del Derecho Internacional Público**. Buenos Aires, El Ateneu Editora, 1952.

_____. **The Law of The United Nations – A Critical Analysis of Its Fundamental Problems**. New Jersey, 2000, The Lawbook Exchange Limited Union.

KISS, Alexandre. *La Notion de Patrimoine Commun de L'Humanité*, **RCADI**, Volume 175, 1982.

KISS, Alexandre. *Problèmes Juridiques de La Pollution de l'Air*, **Colloquium 1973 – On The Protection of Environment and International Law**, Hague Academy of International Law, Leiden, A.W. Sijthoff International Publishing Company, 1975.

KISS, Alexandre. SHELDON, Dinah. **Traité de Droit Européen de l'Environnement**. Paris, Frison-Roche, 1.995.

_____. **International Environmental Law**, 3rd edition., Transnational Publishers, 2004.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Rio de Janeiro, Editora UniverCidade, Livraria Francisco Alves Editora, 3.^a edição revista, 2001.

KLARE, Michael T. *How Climate Change Threatens Security*. **Current History**, Vol 106, 2007.

_____. **Resource Wars – The New Landscape of Global Conflict**. New York, 2002, Henry Holt and Company Publishers.

KOJI, Teraya. *Emerging Hierarchy in International Human Rights and Beyond: From the Perspective of Non-Derogable Rights*. **European Journal of International Law**, 2001, Vol. 12, n.º 5.

KOŁODZIEJ, Edward A. **Security and International Relations**. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

KORFF, Serge A. *Introduction a la Historie du Droit International*. **RCADI**, Volume 1, 1923.

- KWIATKOWSKA, Barbara. *The Contribution of the International Court of Justice to the Development of the Law of the Sea and Environmental Law*, **Review of European Community & International Environmental Law**, Volume 8, n.º 1, 1999.
- LACHS, Manfred. *The Development and Trends of International Law in Our Time – General Course of Public International Law*, **RCADI**, Volume 169, 1980.
- LAUTERPACHT, Hersch. *Règles Générales du Droit de la Paix*, **RCADI**, Volume 62, 1.937.
- LE BILLON, Phillippe (ed.). **The Geopolitics of Resource Wars**. London, 2005, Frank Cass Publishing.
- LE FUR, Louis Erasme. *Règles Générales du Droit de la Paix*, **RCADI**, Volume 54, 1.935.
- _____. *Le Développement Historique du Droit International – De l’Anarchie Internationale à Une Communauté Internationale Organisée*. **Recueil des Cours de l’Académie du Droit International**, 1932.
- LIMA, Manoel Pedro Ribas de. *Humanidade e Direito Cosmopolita*. **Direitos Fundamentais e Democracia**, Vol. 4, 2008. Versão eletrônica disponível em <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/150/109>.
- LUNA, Miguel A. Marin. *The Evolution and Present Status of the Laws of War*. **RCADI**, Volume 92, 1957.
- MACFARLANE, S. Neil. KHONG, Yuen Foong. **Human Security and the UN – A Critical History**. Indiana University Press, 2006, United Nations Intellectual History Project.
- MATHEWS, Jéssica. *Redefining Security*. **Foreign Affairs**, vol. 68, n.º 2, 1968.
- MATTHEWS, Ken. **The Gulf Conflict and International Relations**. New York, 1993, Routledge publishing.
- MERISH, B. M. *Travaux Préparatoires as an Element in the Interpretation of the Treaties*. **Indian Journal of International Law**, Volume 11, 1971.
- MIGLIAZZA, Alessandro. *L’Évolution de la Réglementation de la Guerre à la Lumière de la Sauvegarde des Droits de L’Homme*. **RCADI**, Volume 137, 1972.
- MITCHELL, Marisa Noel. **War, Militarization and the Environment – An Annotated Bibliography**, Institute for International Studies, University of California, Berkley, June 2004.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações**. Coleção Clássicos IPRI. Brasília, Editora UnB, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

MURDOCK, James Oliver. *Collective Security Distinguished from Intervention*. **The American Journal of International Law**, vol. 56, n.º 2, (Abr, 1962).

MYERS, Norman. *The Environmental Dimension to Security Issues*. **The Environmentalist**, Volume 6, n.º 4, pp. 251/257

NG, Trina. Safeguarding Peace and Security in Our Warming World: A Role for the Security Council. *Journal of Conflict & Security Law*. Vol. 15, n.º 2, p. 275/300, 2010.

NIPPOLD, Otfried. *Le Développement Historique du Droit International depuis le Congrès de Vienne*. **RCADI**, Volume 2, 1924, pp. 1/124.

PARIS, Roland. *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?*. **International Security**, Volume 26, n.º 2, Outono/2001.

PARRY, M.L., CANZIANI, O.F., PALUTIKOF, J.P., VAN DER LINDEN P.J. e HANSON, C.E.(Eds.). **Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

PATTISON, James. **Humanitarian Intervention And The Responsibility to Protect – Who Should Intervene?** New York, 2010, Oxford University Press.

PELLET, Alain, DAILLIER, Patrick, DINH, Nguyen Quoc. **Direito Internacional Público**. Lisboa, Fundação Calouste Gulbekian, 1.999.

PEREIRA, André Gonçalves. QUADROS, Fausto de. **Curso de Direito Internacional Público**. Coimbra, Editora Almedina, 3.ª edição, 2002.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Teoría del Derecho**. Sevilha, 2010, 9.ª edición, Editora Tecnos.

PICCIOTTO, Robert. OLONISAKIN, Funmi. CLARKE, Michael. **Global Development and Human Security**. New Jersey, 2007, Transaction Publishers.

PICONE, Paolo. *Nazioni Unite e Obblighi Erga Omnes*, in **La Comunità Internazionale**, Volume 48, 1993.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo, Editora Saraiva, 2006, 7.ª ed.

PLATÃO. **A República**. Coleção Os Pensadores, Editora Nova Cultura, São Paulo, 2000.

- PODESTÀ COSTA, L. A. **Manual de Derecho Internacional Público**. Buenos Aires, Libreria Editorial El Ateneo, 1943.
- PRINS, G (ed.). **Threats without Enemies: Facing Environmental Insecurity**. London, 1983, Earthscan.
- RAGAZZI, Maurizio. **The Concept of International Obligations *Erga Omnes***. London, 2002, Oxford University Press.
- RENNER, Michael. **Fighting for Survival – Environmental Decline, Social Conflict and the New Age of Insecurity**. Nova Iorque, The worldwatch Institute Alert Series, WorldWatch Institute, 1996.
- REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público – Curso Elementar**, São Paulo, 2009, 12.^a ed., Editora Saraiva.
- RIS, Martin. *Travaux Préparatoires and ICJ Recourse to Travaux Préparatoires: Towards a Proposed Amendment of Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on The Law of the Treaties*. In Boston College International and Comparative Law Review, Volume 14, Issue 1, 1991, disponível em <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1339&context=iclr&sei-redir=1#search=%22travaux%20preparatoires%20as%20an%20element%20interpretation%20treaties%22>.
- RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança Internacional e Direitos Humanos – A Prática da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro, editora Renovar, 2.000.
- ROESLER, Cláudia Rosane. *A Estabilização do Direito Canônico e o Decreto de Graciano*, in **Revista Seqüência**, n.º 49, pp. 09/32, dez./2004.
- RÖLING, Bert V. A. *The Law of War and the National Jurisdiction Since 1.945*. **RCADI**, Volume 100. 1.960.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Rousseau e as Relações Internacionais**. São Paulo, Editora UnB, Coleção Clássicos IPRI, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 2003.
- RUBIO, David Sanchez. **Reflexiones e (Im)Precisiones en torno a la Intervención Humanitaria y los Derechos Humanos**. Herendia, 2003, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Herendia.
- SANDS, Philippe. **Principles of International Environmental Law**, 2nd edition., Cambridge University Press, 2003.

SAROOSH, Danesh. **The United Nations and the Development of Collective Security**. London, 2000, Oxford University Press.

SCELLE, Georges. *Règles Générales du Droit de la Paix*. **RCADI**, Volume 46, 1.933.

SCHACHTER, Oscar. *International Law in Theory and Practice*, **RCADI**, Volume 178, 1982;

SCHRIJVER, Nico. *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*. **RCADI**, Volume 329, 2007.

_____. **Sovereignty Over Natural Resources – Balancing Rights and Duties**, Cambridge University Press, 1997.

SCHRIJVER, Nico. BLOKKER, Niels. **The Security Council and the Use of Force – Theory and Reality**. Leiden, 2005, Martinus Nijhoff Publishers.

SCHÜCKING, Walther. *Le Développement du Pacte de La Société des Nations*. **RCADI**, Volume 20, 1.927.

SCHWARTZ, Peter, RANDALL, Doug. *An Abrupt Climate Changes Secenario and Its Consequences for United States National Security*, disponível em http://www.edf.org/documents/3566_AbruptClimateChange.pdf.

SHAW, Malcom N. **International Law**. Cambridge, Cambridge University Press, 5.^a edição, 2003.

SHEARER, Alan W. *Whether the Wheather: Comments on ‘An Abrupt Climate Change Scenario and Its Consequences for United States National Security’*. **Futures**, 37, 2005.

SHIKLOMANOV, I. **World Water Resources: A New Appraisal and Assesment for the 21st Century**. IHP, UNESCO, 1998.

SICILIANOS, Linos-Alexandre. *Entre Multilatéralisme et Unilatéralisme : L’autorization par e Conseil de Sécurité de Réocourir a la Force*. **RCADI**, Volume 339, 2.008.

SLOAN, Blaine. *The United Nations Charter as a Constitution*. **Peace International Law Review**, Volume 1, Issue 1, 1989.

SODERLUND, Walter C. BRIGGS, E. Donald. HILDEBRANDT, Kai. SIDAHMED, Abdel Salam. **Humanitarian Crises and Internation – Reassessing the Impact of Mass Media**. Sterlina, VA, Kumarian Press, 2008.

SOHN, Louis B. *The New International Law: Protection of the Rights of Individuals Rather than States*. **The American University Law Review**, Volume 32, 1982, pp 1/64.

SOROOS, Marvin S. *Global Change, Environmental Security and the Prisioner’s Dilemma*. **Journal of Peace Research**, Volume 31, n.º 3, Agosto/1994.

STAVROPOULOS, Constantin A. *The Practice of Voluntary Abstentions by Permanent Members of the Security Council under Article 27, Paragraph 3, of the Charter of the United Nations*. **The American Journal of International Law**, Volume 61, n.º3, Julho/1967.

STEPUTTAT, Finn. JENSEN, Steffen. BUUR, Lars. **The Security-Development Nexus – Expressions of Sovereignty and Securitization in Southern Africa**. Cape Town, 2007, HSRC Press.

SUNSTEIN. Cass R. **Worst-Case Scenarios**. Cambridge, Harvard University Press, 2007.

TAMS, Christian J. **Enforcing Obligations *Erga Omnes* in International Law**. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

THAKUR, Ramesh. **The United Nations, Peace and Security**. London, 2008, Cambridge University Press.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy**, Maio, 2010.

THOMASHAUSEN, Sofia. **Humanitarian Intervention in an Evolving Word Order: The Cases of Iraq, Somalia, Kosovo and East Timor**. 2002, Africa Institute of South Africa.

THÜRER, Daniel. *International Humanitarian Law: Theory, Practice, Context*. **RCADI**, Volume 338, 2008.

TOMUSCHAT, Christian. *Obligations Arising for States Without or Against Their Will*, **RCADI**, Volume 235, 1993.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *A Humanização do Direito Internacional*. Belo Horizonte, editora Del Rey, 2006, p. 408/409.

TUCIDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Coleção Clássicos IPRI, tradução do grego de Mário da Gama Kury, prefácio de Hélio Jaguaribe, Brasília, editora UnB, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1987.

TUNKIN, Grigory Ivanovitch. *The Legal Nature of the United Nations*. **RCADI**, Volume 119, 1966.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Human Development Report – New Dimensions of Human Security**. New York, Oxford University Press, 1994.

_____. **Human Development Report – People’s Participation**. New York, Oxford University Press, 1993.

_____ **Human Development Report - International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World**, New York, Oxford University Press, 2005.

_____ **Human Development Report – Defining and Measuring Human Development**. New York, Oxford University Press, 1990.

_____ **Human Development Report 2011 – Sustainability and Equity: a Better Future for All. SUMMARY** Nova Iorque, 2011

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE – UNECE. **New Threats to Security in the Economic, Social and Environmental Dimensions – A UNECE Report**. Praga, 2003, disponível em <http://www.unece.org/trans/osce/osceunece/osce03review.pdf>, acessado em 20.08.2008.

UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME. **From Conflict to Peacebuilding – The Role of Natural Resources and the Environment**, Nairobi, 2009.

UNITED NATIONS. **A More Secure World: Our Shared Responsibility**. Report to The Secretary General of the Un by the High Level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004.

_____. **Common Security: A Blueprint for Survival**. Final Report of The Independent Commission on Disarmament and security Issues, 1980.

_____. **North-South: A Programme for Survival**. Final Report of the Independent Commission on International Development Issues, 1982.

_____. Final Report of the World Commission on Environment and Development, 1987.

_____. **New Threats to Security in the Economic, Social and Environmental Dimensions – A UNECE Report**. Praga, 2003, disponível em <http://www.unece.org/trans/osce/osceunece/osce03review.pdf>.

_____. Report of the International Conference on Population Development. 1994.

_____. Report of the International Conference on Population Development. 1994.

URDAL, Henrik. *People vs. Malthus: Population Pressure, Environmental Degradation and Armed Conflict Revisited*. **Journal of Peace Research**, Vol. 42, n.º4, 2005.

URDAL, Henrik. RALEIGH, Clionadh. *Climate Change, Environmental Degradation and Armed Conflict*. **Political Geography**. Vol. 26, n.º 6, agosto de 2007.

VAN EYSINGA, Jonkheer W. J. M. *La Guerre Chimique et Le Mouvement pour sa Répression*. **RCADI**, Volume 16, 1.927, pp. 325/384.

VATTEL, Emmerich. **Direito das Gentes**. Brasília, Coleção Clássicos IPRI, Editora UnB, 2004.

VERDROSS, Alfred von. *Forbidden Treaties in International Law: Comments on Professos Garner's Report on "The Law of the Treaties"*. **The American Journal of International Law**. Vol. 31, n.º 4, Outubro/1937.

_____. *Les Règles Internationales Concernant le Traitement des Etrangers*. **RCADI**, Volume 27, 1931.

_____. *Règles Générales du Droit International de la Paix*. **RCADI**, Volume 30, 1.929.

VILLEY, Michel. **O Direito e os Direitos Humanos**. São Paulo, 2007, Editora Martins Fontes.

VIÑUALES, Jorge E. *The Contribution of the International Court of Justice to the Development of International Environmental Law: A Contemporary Assesment*. **Fordham International Law Journal**, vol. 232, n.º 32.

VIRALLY, Michel. *Panorama du Droit International Contemporain*, **RCADI**, Volume 183, 1983.

WAEVING, Rachel. PICCIOTTO, Robert (ed.). **Security and Development**. New York, 2006, Routledge publishing.

WATSON, Adam. **A Evolução da Sociedade Internacional**. Brasília, editora UnB, 2004.

WEBERSICK, Christian. **Climate Change and Security – A Gathering Storm of Global Challenges**. Santa Barbara, Praeger, 2010.

WEHBERG, Hans. *L'Interdiction du Recours a la Force. Le Principe et Les Problèms qui se Posent*, **RCADI**, Volume 78, 1951.

_____. *Le Problème de la Mise de la Guerre Hors la Loi*. **RCADI**, Volume 24, 1.928.

_____. *La Contribution des Conférences de la Paix de La Haye au Progrèss du Droit International*. **RCADI**, Volume 37, 1931.

WEISS, Edith Brown. *Invoking State Responsibility in the Twenty-First Century*. **The American Journal of International Law**, Vol. 96, n.º 4, outubro, 2002.

WEISS, Thomas G. **Humanitarian Intervention**. Cambridge, Polity Press, 2007.

WESTING, A (ed.). **Global Resources and International Conflict: Environmental Factors in Policy and Action**. London, 1986, Oxford University Press.

WOLFF, Christian. *Jus Gentium*. (1764)

WONG, Jarrod. *Reconstructing the Responsibility to Protect in the Wake of Cyclones and Separatism*, in **Tulane Law Review**, volume 84, n.º 2, Dezembro/2009.