

# O conflito armado entre a Otan e a Iugoslávia (1999): algumas considerações sobre o uso da força nas relações internacionais

IELBO MARCUS LOBO DE SOUZA

PhD (Univ. of London). Professor de Direito Internacional na ULBRA.

## RESUMO

---

O conflito armado ocorrido em 1999, entre a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) e a República Federal da Iugoslávia, tem suscitado diversas questões sobre a eficácia do sistema de segurança coletiva estabelecido pela Carta da ONU, o papel das organizações regionais dentro desse sistema, e a legalidade da ação militar tomada pela OTAN à luz do direito internacional. A resposta a estas questões ajudará a entender possíveis mudanças no sistema internacional, decorrentes da chamada “nova ordem mundial”.

**Palavras-chave:** Ordem mundial, relações internacionais, direito internacional

## ABSTRACT

---

The armed conflict which took place in 1999, between NATO (North Atlantic Treaty Organization) and the Federal Republic of Yugoslavia, has raised many questions on the efficacy of the system of collective security established by the United Nations Charter, the role of regional organizations within this system, and the legality of the armed action taken by NATO under international law. An answer to those questions will help understand possible changes in the international system resulting from the so-called “new world order”.

**Key words:** World order, international relationships, international law

Direito e Democracia	Canoas	vol.1, n.1	1º sem. 2000	p.123-147
----------------------	--------	------------	--------------	-----------

Em 24 de março de 1999, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) iniciou uma ação militar contra a República Federal da Iugoslávia (Iugoslávia), que só teve fim em 10 de junho de 1999, com a assinatura de um acordo entre a Iugoslávia e a OTAN.

A legalidade da ação militar da OTAN contra a Iugoslávia tem sido objeto de um crescente debate doutrinário, e está sendo questionada perante a Corte Internacional de Justiça, em ação proposta pela Iugoslávia contra 10 Estados membros da OTAN<sup>1</sup>. O conflito é ainda muito recente, e não existe muito material disponível para um exame mais exaustivo. Ainda assim, vale a pena apresentar uma contribuição preliminar para o debate acadêmico que o assunto tem gerado.

Este estudo propõe-se a examinar, sob a ótica do direito internacional vigente, as justificativas apresentadas pela OTAN para a ação militar que empreendeu contra a Iugoslávia no primeiro semestre de 1999. O estudo está dividido em três partes. Primeiramente, dedica-se uma seção às normas gerais de direito internacional que regulam a ameaça ou uso da força nas relações internacionais. A segunda parte do estudo apresentará as justificativas aduzidas pela OTAN para a sua ação militar. Finalmente, estas justificativas serão examinadas à luz das regras de direito internacional que regem a matéria.

Tendo em vista o objetivo limitado do estudo, questões outras relativas ao conflito armado entre a OTAN e a Iugoslávia, tais como as possíveis razões estratégicas ou políticas para o conflito, ou a aplicação do direito internacional humanitário durante o conflito, embora relevantes, não serão aqui abordadas.

## **I. O USO DA FORÇA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O DIREITO INTERNACIONAL**

---

O direito internacional contemporâneo proíbe a ameaça ou o uso da força nas relações internacionais. O artigo 2(4) da Carta da ONU assim dispõe:

---

1. Cf. *Legality of Use of Force* (1999). A Iugoslávia propôs ações individuais contra a Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Espanha, França, Itália, Países Baixos, Portugal, e Reino Unido. Das 10 ações, 02 foram extintas sem julgamento de mérito e arquivadas (as propostas contra os Estados Unidos e Espanha), pois a Corte entendeu que não tinha jurisdição sobre os casos.

*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 qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.*

Esta disposição é complementada pelo art. 2(3) da Carta da ONU, que estipula para os Estados a obrigação de resolverem suas controvérsias internacionais somente por meios pacíficos:

*Todos os membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.*

O princípio que proíbe o uso ou ameaça do uso da força nas relações internacionais, insculpido no art. 2(4) da Carta da ONU, também está incorporado ao direito costumeiro internacional (ou ao direito internacional geral), o que significa que se aplica mesmo àqueles Estados que não são partes da Carta. A doutrina e a jurisprudência internacional também têm reconhecido o caráter especial da norma enunciada no art. 2(4) da Carta da ONU: ela tem a natureza de *jus cogens*, i.e., constitui uma norma imperativa de direito internacional geral da qual nenhuma derrogação é permitida, e que só pode ser modificada por nova norma de direito internacional da mesma natureza, conforme a definição contida no artigo 53 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados<sup>2</sup>.

A norma contida no art. 2(4) da Carta da ONU usa o termo “força” para designar o uso da força armada num contexto bem mais amplo do que o da guerra. A norma abrange não apenas a guerra - no sentido jurídico-formal - mas também o recurso a represálias armadas e outras formas de uso da força que não configuram a guerra<sup>3</sup>. A Declaração sobre

---

2. Veja, *inter alia*, Pastor Ridruejo, José A. **Curso de Derecho Internacional Publico y Organizaciones Internacionales**. Madrid: Technos, 1992, p.648. Veja também a posição do Juiz Nagendra Singh a respeito, em sua Opinião Separada no caso Nicarágua, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgement, ICJ Reports 1986, p. 152. Em igual sentido manifestou-se a Comissão de Direito Internacional da ONU, cf. **International Law Commission Yearbook**, 1966-II, p.247.

3. Veja Rousseau, Charles. **Derecho Internacional Publico**. Barcelona: Ariel, 1966, p.475.

os Princípios do Direito Internacional relativos às Relações Amistosas e à Cooperação entre Estados de Acordo com a Carta das Nações Unidas, contida na Resolução 2625 (XXV), de 24 de outubro de 1970, da Assembleia Geral da ONU, ao descrever o conteúdo da norma proibitiva do uso da força nas relações internacionais, afirma que os Estados “...têm o dever de evitar atos de represália que envolvam o uso da força”<sup>4</sup>.

Pela abrangência da norma proibitiva, a Carta da ONU teria ido além do que previa o pretérito Pacto da Liga das Nações (1919), e o direito aplicado e reconhecido pelos Tribunais Militares de Nuremberg e de Tóquio, introduzindo uma verdadeira inovação no direito internacional<sup>5</sup>.

O art. 2(4) da Carta da ONU espelha com fidelidade os desenvolvimentos na prática dos Estados após a I Guerra Mundial. A prática dos Estados demonstra que os Estados têm participado de conflitos armados internacionais sem a declaração formal de guerra, ou o reconhecimento formal de um estado de guerra. Uma norma de direito internacional que proibisse a “guerra” entre Estados, certamente não abarcaria a maior parte dos conflitos internacionais armados contemporâneos. A norma contida no art. 2(4) da Carta da ONU, tal qual está redigida, proíbe qualquer uso da força armada, mesmo limitado do ponto de vista geográfico ou em pequena proporção, e mesmo sem a declaração formal de guerra.

A proibição geral da ameaça ou uso da força nas relações internacionais objetiva reduzir ao máximo a possibilidade de que, através de conflitos armados de menor envergadura e localizados, ou de represálias armadas, um conflito maior possa agravar-se perigosamente, inclusive a ponto de atrair o envolvimento de vários Estados, colocando em risco a paz e segurança internacionais e a própria sobrevivência da humanidade.

Definido o campo geral de aplicação da norma, cumpre agora estabelecer o seu sentido. O termo “força”, utilizado no art. 2(4) da Carta da ONU, refere-se à força armada, e compreende todo tipo de ação ou atividade militar<sup>6</sup>. Excluída estaria, em princípio, uma ação coercitiva de natureza

---

4. Para o texto completo da Declaração, veja Brownlie, Ian. **Basic Documents in International Law**. Oxford: Clarendon Press, 1988, pp.35-44.

5. Esta posição foi ratificada pelo Juiz Jennings, em sua Opinião Dissidente, pp.530-531, e pelo Juiz Nagendra Singh, em sua Opinião Separada, p.151, ambas no caso *Nicarágua, op. cit. supra* n. 3.

6. Veja Oppenheim, L. **International Law**. London: Longmans, Green and Co. Ltd., 1952, Vol II, p.153.

econômica, embora ela possa ser enquadrada em outra norma proibitiva de direito internacional (*e.g.*, o princípio da não intervenção). O uso da força mais facilmente enquadrado como ilícito é aquele que corresponderia a uma agressão armada ou um ataque armado<sup>7</sup>. A idéia básica e indiscutível de ataque armado é o uso de forças armadas regulares de um Estado, através de uma fronteira internacional, contra um outro Estado. Para entender melhor a extensão do conceito de ataque armado, entretanto, cumpre fazer referência ao art. 3º da Res. 3314 (XXIX) da Assembléia Geral da ONU, que contém uma Definição de Agressão. De acordo com este artigo, os seguintes atos caracterizam a prática de agressão armada:

- a) a invasão ou ataque pelas forças armadas de um Estado contra o território de outro Estado, ou qualquer ocupação militar, embora temporária, que resulte dessa invasão ou ataque, ou qualquer anexação, pelo uso da força, do território de outro Estado ou parte dele;
- b) o bombardeio do território de um outro Estado pelas forças armadas de um Estado, ou o uso de quaisquer armas por um Estado contra o território de um outro Estado;
- c) o bloqueio dos portos ou das costas de um Estado pelas forças armadas de um outro Estado;
- d) um ataque das forças armadas de um Estado contra as forças terrestres, navais ou aéreas, ou contra as frotas aéreas ou mercantes de um outro Estado;
- .....
- g) o envio por um Estado, ou em seu nome, de bandos armados, grupos irregulares ou mercenários que executem atos de força armada contra um outro Estado, de tal gravidade que sejam equiparáveis aos atos enumerados acima, ou sua participação substancial nos ditos atos.

A prática de quaisquer desses atos caracterizaria um ataque armado e, portanto, o uso da força compreendido pela proibição do art. 2(4) da Carta da ONU.

---

7. Veja Brownlie, Ian. *International Law and the Use of Force by States*. Oxford: Clarendon Press, 1963, pp.361-362.

Ao lado do ataque armado, porém, que seria a forma mais grave do uso da força, existiriam outras formas menos graves que também estariam previstas pelo princípio que proíbe o uso da força nas relações internacionais. A Corte Internacional de Justiça, no caso *Nicarágua* (1986), refere-se à Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional relativos às Relações Amistosas e à Cooperação entre Estados de acordo com a Carta das Nações Unidas (1970) para demonstrar a existência de formas menos graves de *uso da força* que estariam previstas pelo princípio que proíbe o uso da força nas relações internacionais, e que seriam as seguintes:

*Todo Estado tem o dever de evitar a ameaça ou uso da força para violar as fronteiras internacionais existentes de qualquer Estado ou como meio de resolver disputas internacionais, inclusive disputas territoriais e problemas relativos às fronteiras dos Estados.*

Os Estados têm o dever de evitar atos de represália que envolvam o uso da força.

Todo Estado tem o dever de evitar organizar ou encorajar a organização de forças irregulares ou bandos armados, incluindo mercenários, para incursão no território de outro Estado.

*Todo Estado tem o dever de evitar organizar, instigar, apoiar ou participar de atos de guerra civil ou atos terroristas em outro Estado ou consentir em atividades organizadas dentro do seu território dirigidas para a prática de tais atos, quando os atos referidos nesse parágrafo envolvem a ameaça ou uso da força<sup>8</sup>.*

A norma contida no art. 2(4) da Carta da ONU proíbe também a *ameaça do uso da força*. Cuida-se aqui de evitar que Estados possam compelir outros Estados a fazer ou deixar de fazer algo sob uma ameaça clara e direta de uso da força. Quando a norma contida no art. 2(4) da Carta da ONU vincula a ameaça do uso da força à “independência política” de outro Estado, o que

---

8. Cf. caso *Nicarágua*, *op. cit. supra* n.2, p.101, par.191.

está a dizer é que se proíbe a coerção militar para direcionar ou restringir a independência do Estado em escolher e gerir seu próprio sistema político, social, cultural e econômico, bem como sua política externa.

Há hipóteses nas quais a ameaça do uso da força seria claramente uma violação do princípio enunciado. Quando um Estado, *e.g.*, exige a entrega de um território em disputa sob a ameaça do uso da força, a violação do princípio parece ser óbvia. A prática dos Estados, no entanto, revela casos mais complexos, onde a ameaça de força é velada e feita para forçar um Estado a aceitar uma determinada proposta de solução negociada (cf. *infra*).

O art. 2(4) da Carta da ONU proíbe a ameaça ou uso da força contra a integridade territorial dos Estados. A expressa referência à integridade territorial justifica-se pelo fato de que a maioria dos grandes conflitos armados internacionais contemporâneos tem suas origens em disputas territoriais ou fronteiriças. A Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional relativos às Relações Amistosas e à Cooperação entre Estados de acordo com a Carta das Nações Unidas (1970), ao enunciar o princípio do não uso da força, dedica alguns parágrafos à aplicação do princípio à integridade territorial dos Estados e à aquisição de território. Como decorrência do referido princípio, a Declaração dispõe:

*Todo Estado tem também o dever de evitar a ameaça ou uso da força para violar linhas internacionais de demarcação tais como linhas de armistício, estabelecidas por ou em cumprimento de um acordo internacional do qual é parte ou a que está obrigado a respeitar. Nada deverá ser interpretado como afetando as posições das partes respectivas com relação ao status e efeitos de tais linhas sob seus regimes especiais ou seu caráter temporário.*

Dessa forma, o direito internacional não reconhece a aquisição de território mediante a ameaça ou uso ilícito da força. Existem inúmeros casos em que a ocupação ou anexação de territórios não foi reconhecida pelos demais Estados ou pelas Nações Unidas. As Colinas de Golã, por exemplo, pertencentes à Síria e ocupadas por Israel após a Guerra dos Seis Dias (1967), jamais foram reconhecidas pela ONU como território de Israel. Cite-se, a propósito, a Resolução 497, de 17 de dezembro de 1981, do Conselho de Segurança da ONU, onde este órgão resolveu que

“a decisão de Israel de impor suas leis, jurisdição e administração nas colinas de Golã ocupadas é nula e sem efeito jurídico internacional”. No preâmbulo, a Resolução reafirmou que “a aquisição de território pela força é inadmissível, de acordo com a Carta das Nações Unidas, os princípios de direito internacional, e as resoluções relevantes do Conselho de Segurança”<sup>9</sup>.

O art. 2(4) da Carta da ONU, após proscrever o uso da força nas relações internacionais, contém uma expressão final que é muito significativa: “...ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”. Esta expressão deve ser interpretada e aplicada de acordo com as demais disposições da Carta da ONU, e a Carta só autoriza o uso da força, sem que o art. 2(4) seja violado, no caso de legítima defesa individual ou coletiva, ou em cumprimento de decisão do órgão competente das Nações Unidas. Qualquer outro uso da força seria “incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”. A posição da doutrina em tal sentido é unânime<sup>10</sup>. Afora, portanto, a exceção do uso da força no exercício de legítima defesa – medida também prevista nos sistemas jurídicos nacionais – a força armada somente poderia ser usada com a autorização do Conselho de Segurança da ONU ou sob sua determinação. Estas duas possibilidades serão agora brevemente examinadas.

A primeira exceção à regra da proibição da ameaça ou uso da força é o uso da força no exercício de legítima defesa individual ou coletiva. Esta exceção está expressa no art. 51 da Carta da ONU, nos seguintes termos:

*Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas*

9. Cf. UN Security Council Doc. S/RES/487 (1981), de 17 de dezembro de 1981.

10. Veja, *inter alia*, Schwebel, Stephen M. Aggression, Intervention and Self-Defence. *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol II, p.473, 1972; Ruda, José Maria. *Panorama del Derecho Internacional Público Contemporáneo*. Washington: Comitê Jurídico Interamericano, 1984, p.62; Waldock, Humphrey, The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law. *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol.106, p. 492, 1952-II.



*imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.*

O direito de legítima defesa é considerado, no art. 51 da Carta da ONU, como um direito inerente, o que significaria que ele é um direito natural e fundamental do Estado, do qual depende a própria preservação do Estado.

O direito de legítima defesa individual será exercido de forma regular e legítima quando determinadas condições estiverem presentes. O art. 51 da Carta da ONU menciona uma das condições, qual seja, a ocorrência de um ataque armado contra o Estado. O conceito de ataque armado já foi definido acima. Sem a existência de um ataque armado, não há lugar para o exercício do direito de legítima defesa<sup>11</sup>. Por esta razão, sempre que um Estado alega estar usando do direito de legítima defesa individual, cabe perguntar se ele foi vítima de um ataque armado. Além da ocorrência de um ataque armado, são requisitos para o exercício do direito de legítima defesa a necessidade e a proporcionalidade, i.e., a resposta armada deve ser imperiosa para o Estado vítima da agressão e proporcional aos meios usados pelo Estado agressor<sup>12</sup>.

A legítima defesa poderá ser individual ou coletiva. A legítima defesa coletiva está prevista na Carta da ONU para cobrir os acordos de defesa mútua firmados desde antes da criação da ONU. Atualmente, estão em vigor diversos acordos internacionais de defesa mútua, que prevêm o exercício do direito de defesa coletiva pelos Estados partes quando um deles é vítima de um ataque armado<sup>13</sup>.

A segunda exceção à regra proibitiva do uso da força refere-se à

---

11. Esta é a interpretação da maioria dos autores a respeito. Veja, e.g., Brownlie, Ian. *The Use of Force in Self-Defence*. *The British Year Book of International Law*, vol. 37, pp.266-267, 1962. Há, entretanto, aqueles que advogam possibilidade da chamada autodefesa preventiva, i.e., o Estado exerce o direito de autodefesa sem a efetiva ocorrência prévia do ataque armado, mas na iminência de um ataque armado.

12. Schachter, Oscar. *International Law in Theory and Practice*. *Recueil des cours de l'académie de droit international*, vol. 178, pp.152-156, 1982.

13. Veja, e.g., o art. 3º do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca - TIAR (1947).

operação do sistema universal de segurança coletiva introduzido pela Carta de ONU (1945). Após afirmar, preambularmente, que os povos das Nações Unidas estão resolvidos a “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”, a Carta fixou como um dos propósitos da Organização o de “manter a paz e segurança internacionais e, para esse fim: **tomar coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou qualquer ruptura da paz...**”. O sistema universal de segurança coletiva criado proíbe o uso ou ameaça do uso da força pelos Estados, impõe-lhes o dever de resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, e instituiu a ONU, através de seus órgãos, como a entidade que zelará pela manutenção da paz e segurança internacionais, exercendo ou autorizando o uso da força armada, quando necessário para o cumprimento desse fim. Cabe aos órgãos da ONU, em particular ao Conselho de Segurança, o exercício deste monopólio para a manutenção da paz e segurança internacionais, e para a proteção da integridade territorial, soberania e independência política de cada Estado. Nesse sentido, o artigo 24(1) da Carta da ONU assim dispõe:

*A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais, e concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome deles.*

O Capítulo VII da Carta concede ao Conselho de Segurança poderes para, diante de um ato de agressão armada ou da violação da paz internacional, autorizar ou determinar o uso da força contra o Estado agressor para a restauração da paz e segurança internacionais. Sem a autorização do Conselho de Segurança, e tal autorização raramente ocorreu na prática desse órgão, os Estados somente podem recorrer ao artigo 51 da Carta para justificar o uso da força armada. Por esta razão, o artigo 51 tem sido invocado com muita frequência por Estados envolvidos num conflito armado, e normalmente os dois lados se dizem vítima de agressão, o que gera um problema sobre a identificação do Estado agressor num determinado caso.

Dito isto, cumpre agora descrever, para depois examinar, as justificativas apresentadas pela OTAN para a ação militar que desencadeou<sup>14</sup>.

## **II. JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA OTAN**

---

A OTAN afirmou reiteradas vezes, de forma oficial, que a ação militar era necessária e justificada para evitar uma catástrofe humanitária na região de Kosovo, envolvendo especialmente a população local de etnia/origem albanesa, embora detentora da nacionalidade da Iugoslávia.

Por exemplo, no dia 30 de Janeiro de 1999, a OTAN emitiu um Comunicado Oficial de Imprensa, no qual afirmava que estava pronta para tomar todas as medidas necessárias “...para evitar uma catástrofe humanitária...”<sup>15</sup>. A mesma justificativa foi repetida em outros comunicados oficiais à imprensa, emitidos inclusive depois que o conflito teve início<sup>16</sup>.

A OTAN também procurou fundamentar sua ação nas Resoluções emitidas pelo Conselho de Segurança da ONU sobre a situação no Kosovo. Em Comunicado Oficial à Imprensa, datado de 30 de Janeiro de 1999, deixou claro que “...está pronta para agir e não descarta nenhuma opção para assegurar o... cumprimento de todas as resoluções relevantes do Conselho de Segurança, especialmente as disposições das Resoluções 1160, 1199 e 1203”<sup>17</sup>.

Em terceiro lugar, a OTAN justificou sua ação militar tendo em vista a recusa do Governo da Iugoslávia em atender as “exigências da Comunidade Internacional”, entre as quais estaria a aceitação do acordo político interino que foi negociado em Rambouillet<sup>18</sup>.

---

14. As justificativas foram extraídas de comunicados oficiais à imprensa emitidos pela OTAN. Deve-se ressaltar, no entanto, que os Estados membros da OTAN, que são partes da ação movida perante a Corte Internacional de Justiça pela Iugoslávia, certamente apresentarão argumentos legais mais elaborados e complexos. No entanto, a referida ação está num estágio inicial e tais argumentos ainda não foram apresentados, o que impede a sua análise nesse trabalho.

15. Press Release (99)12.

16. Veja, *inter alia*, Press Release (1999)040, de 23/03/99, e Press Release (1999)042, de 25/03/99. Nesta última, o Secretário-Geral afirma: “Permita-me reiterar que estamos determinados a continuar até que tenhamos alcançado nossos objetivos: interromper a violência e impedir uma catástrofe humanitária adicional”.

17. Press Release (99)12, de 30/01/99.

18. Press Release (1999)040, de 23/03/99.

Por fim, a OTAN afirmou que tinha o dever de agir para trazer estabilidade à região, ou impedir que a instabilidade se estendesse na região<sup>19</sup>. Em vários Comunicados Oficiais, a OTAN classificou a crise de Kosovo como uma ameaça à paz e segurança na região<sup>20</sup>.

### **III. A LEGALIDADE DA AÇÃO MILITAR DA OTAN**

---

#### **1) A Legalidade da Ação Militar da OTAN como Organização Regional**

A ação militar da OTAN foi justificada com base na necessidade de devolver a estabilidade (política) à região. O argumento invoca, implicitamente, a condição da OTAN de organização regional de caráter político, que, como tal, tem o propósito de promover ou assegurar a paz e segurança regionais.

A posição das organizações regionais dentro do sistema de segurança coletivo estabelecido pela Carta do ONU está disciplinada no Cap. VIII da Carta, intitulado “Arranjos Regionais”. O art. 52 da Carta, parte do Cap. VIII, reconhece a existência e importância dos organismos regionais para a manutenção da paz e segurança internacionais naquilo que seja apropriado para uma ação regional, e estabelece que os Estados membros da ONU devem procurar resolver de forma pacífica suas disputas locais, através destes arranjos regionais, *antes* de submetê-los ao Conselho de Segurança.

O envolvimento do Grupo de Contato (mecanismo informal de solução criado e composto por determinados Estados Europeus), da União Européia, da OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa), e da própria OTAN, para a solução pacífica do conflito de Kosovo, não parece contrariar o que dispõe o artigo 52 da Carta da ONU. Pelo contrário, a ação regional para a solução pacífica de uma situação ou conflito de âmbito regional é incentivada pela Carta da ONU. O pará-

---

19. Press Release (1999)040, de 23/03/99.

20. Press Release (99)12, de 30/01/99; e Press Release (99)020, de 19/02/99.

grafo 3º do art. 52 da Carta da ONU deixa claro que o Conselho de Segurança deverá estimular "...o desenvolvimento da solução pacífica de controvérsias locais mediante os referidos acordos ou entidades regionais, por iniciativa dos Estados interessados ou a instância do próprio Conselho de Segurança".

A OTAN, no entanto, a partir de determinado momento, passou a adotar uma conduta cuja legalidade é questionável. Em seu esforço para promover e apoiar uma solução negociada para o conflito, a OTAN começou a fazer abertamente uma ameaça de uso da força contra a parte que não cumprisse as "exigências da comunidade internacional", em particular caso um acordo não fosse negociado no prazo convencionado pelo Grupo de Contato. Veja os seguintes excertos de Comunicados Oficiais à Imprensa:

*Se estes passos não forem dados, a OTAN está pronta a tomar quaisquer medidas necessárias, tendo em vista o cumprimento de ambas as partes com os compromissos internacionais e exigências...compelindo ao cumprimento das demandas da comunidade internacional e a consecução de um acordo político. O Conselho, portanto, concordou hoje que o Secretário-Geral da OTAN pode autorizar ataques aéreos contra alvos no território da Iugoslávia<sup>21</sup>.*

*Como colocado claramente na Declaração do Conselho do Atlântico Norte de 30 de Janeiro, e se nenhum acordo for alcançado até a data fixada pelo Grupo de Contato, a OTAN está pronta a tomar quaisquer medidas necessárias.... Estas (medidas) incluem o uso de ataques aéreos bem como outras medidas apropriadas<sup>22</sup>.*

*Nossa posição de colocar a ameaça da força a serviço da diplomacia ajudou a criar as condições para que as conversações de Rambouillet tenham progresso<sup>23</sup>.*

---

21. Press Release (99)12, de 30/01/99.

22. Press Release (99)020, de 19/02/99.

23. Press Release (99)21, de 23/02/99.

Estes comunicados datam de janeiro e fevereiro de 1999, mas a OTAN já havia tomado semelhante posição em outubro de 1998. Veja o seguinte Comunicado Oficial de Imprensa:

*...há poucos momentos atrás, o Conselho do Atlântico Norte decidiu emitir ordens de ativação – ACTORDS – para ataques aéreos limitados e uma campanha aérea escalonada na Iugoslávia, cuja execução começará em aproximadamente 96 horas.*

*Tomamos esta decisão depois de um reexame completo da situação em Kosovo. A República Federal da Iugoslávia ainda não cumpriu integralmente a RCSNU 1199 e o tempo está se esgotando<sup>24</sup>.*

A conduta da OTAN suscita a seguinte questão: o direito internacional atual permite que um Estado ou grupo de Estados, ou uma organização regional, ameace um outro Estado ou Estados para que cheguem a uma solução negociada dentro de um determinado prazo estabelecido não pelas partes em conflito, mas por terceiros?

Como visto acima, o direito internacional impõe, às partes envolvidas em um conflito, a obrigação de resolver o conflito apenas por meios pacíficos. Inexiste regra de direito internacional que estabeleça uma obrigação de resultado em prazo determinado. O direito internacional apenas estipula a forma de solução para o conflito (pacífica), e deixa às partes a escolha dos meios e o resultado da operação do meio. A Iugoslávia e os representantes de Kosovo estavam negociando em Rambouillet uma saída negociada para a crise. Outros Estados ou organizações regionais, portanto, não poderiam impor uma data limite para a solução negociada, *sob ameaça do uso da força*, por contrariar os arts. 33, 2(3) e 2(4), todos da Carta da ONU. Recorde-se que o art. 2(4) proíbe expressamente, e sem exceções, a ameaça do uso da força nas relações internacionais, e o artigo 33 deixa às partes a livre escolha dos meios pacíficos a serem adotados para a solução de uma disputa, não lhes impondo uma obrigação de resultado.

A OTAN acabou exigindo também a aceitação integral, pela Iugoslá-

---

24. Statement to the Press, by the Secretary General, NATO HQ, 13 de outubro de 1998.

via, do plano de Paz apresentado pelo Grupo de Contato. Esta posição descaracterizou o aspecto negocial da solução. A Iugoslávia alegava que a solução para o conflito estava sendo, na verdade, imposta. Com efeito, é possível que a posição da OTAN tenha influenciado a própria posição dos representantes de Kosovo, e contribuído, em última análise, para que as negociações fossem frustradas.

Um outro aspecto a ser examinado, não menos importante, é se a ação militar da OTAN estaria de conformidade com a Carta da ONU, especialmente o Cap. VIII da Carta.

O art. 53 da Carta, parte integrante do Cap. VIII, assim dispõe:

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

O art. 53 proíbe, portanto, que entidades ou acordos regionais possam efetuar qualquer ação coercitiva sem a devida autorização do Conselho de Segurança. A expressão “ação coercitiva” tem sido interpretada como compreendendo todo tipo de ação militar, ou o uso da força armada. A ação militar da OTAN não foi, em momento algum, expressamente autorizada pelo Conselho de Segurança. É verdade que o Conselho de Segurança, na Resolução 1160 (1998), de 31 de março de 1998, afirmou que poderia considerar “outras medidas adicionais” caso não houvesse um “progresso construtivo para a resolução pacífica da situação em Kosovo”<sup>25</sup>.

25. UN Security Council Doc. S/RES/1160 (1998), de 31 de março de 1998.

Por igual modo, o Conselho de Segurança afirmou, na Resolução 1199 (1998), de 23 de setembro de 1998, que consideraria “medidas adicionais” para manter ou restaurar a paz e estabilidade na região, caso as medidas concretas exigidas naquela Resolução e na Resolução 1160 (1998) não fossem tomadas<sup>26</sup>. No entanto, o Conselho de Segurança jamais autorizou *expressamente* o uso da força pela OTAN ou pelos Estados membros da OTAN. A prática do Conselho mostra que Estados só usaram da força armada sob autorização *expressa* do Conselho de Segurança, como ilustra a Res. 660 (1990), que autorizou os Estados a usarem “todos os meios necessários” à restauração da paz e segurança na área e ao cumprimento da Resolução 660 (1990) e outras resoluções subsequentes<sup>27</sup>.

Seria difícil alegar a autorização *implícita* do Conselho de Segurança para a ação militar da OTAN para o caso, vez que, durante o conflito, dois membros permanentes (Rússia e China) expressamente condenaram a ação militar, e a Índia, Rússia e Belarus chegaram a propor um projeto de Resolução que afirmava a ilegalidade da ação<sup>28</sup>. Lembre-se que o art. 27(3) da Carta da ONU requer o voto concorrente de todos os membros permanentes para decisões de natureza não procedimental, tal qual a que autoriza o uso da força armada em determinada situação. Portanto, é de se supor que em momento algum teria o Conselho de Segurança os votos necessários para a decisão que autorizaria o uso da força por parte da OTAN ou de seus membros. Com efeito, os Estados membros da OTAN que compõem o Conselho de Segurança da ONU (Estados Unidos, Reino Unido, e França) deixaram de submeter formalmente um projeto de resolução em tal sentido.

Em conclusão, a ação militar da OTAN contra a Iugoslávia não parece estar de conformidade com o Cap. VIII da Carta da ONU, especialmente com o disposto no artigo 53.

Deve-se notar, também, que a ação militar da OTAN representaria um desvio de sua finalidade original, tal como prevista no tratado que a constituiu. O Tratado de Washington (1949), no seu artigo 5º, assim dispõe:

---

26. UN Security Council Doc. S/RES/1199 (1998), de 23 de setembro de 1998.

27. UN Security Council Doc. S/RES/678, de 29 de novembro de 1990.

28. UN Security Council Doc. S/1999/328 (o projeto não foi aprovado).



*As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte.*

O Tratado de Washington (1949) instituiu, portanto, um sistema regional de segurança coletiva para ser acionado no caso de atos de agressão armada praticados contra um dos Estados partes do Tratado. Em outras palavras, a OTAN foi criada com fins defensivos e não ofensivos. Ao submeter o tratado ao exame do Senado, tanto o Secretário de Estado como o Secretário de Defesa norte-americano reiteraram o caráter puramente defensivo da aliança perante o Comitê de Relações Exteriores do Senado<sup>29</sup>. Nesse sentido, a ação militar não se enquadraria no tipo clássico de uma resposta coletiva a uma agressão armada perpetrada contra um dos membros da OTAN. Os fatos do caso não autorizariam a invocação da justificativa do exercício de legítima defesa coletiva, pois a Iugoslávia não praticou qualquer ato de agressão armada contra qualquer Estado membro da OTAN antes da ação militar. A OTAN e os Estados membros da OTAN sabem disso, pois em nenhum momento procuraram justificar sua atitude com base no direito de legítima defesa coletiva ou individual, mesmo na sua contestada versão antecipatória.

Se um caso de legítima defesa coletiva estivesse caracterizado, a ação militar da OTAN *poderia* estar em harmonia com a Carta da ONU, tendo em vista o que prescreve o art. 51 da Carta (cf. *supra*). Obviamente, os demais requisitos para o exercício de tal direito deveriam ser atendidos.

Deve-se notar, contudo, que os Estados partes da OTAN têm procurado reinterpretar os termos do Tratado de Washington (1949) à luz de

---

29. Veja Kissinger, Henry. *Diplomacy*. New York: Touchstone, 1994, pp.458-460.

uma reavaliação dos objetivos e finalidades da Organização. Esta reavaliação tem sido efetuada desde o fim da guerra fria, em decorrência dos novos desafios e perigos que a OTAN tem identificado no mundo globalizado atual. Na recente Reunião do Conselho do Atlântico Norte, ocorrida em Washington, em abril de 1999, os Estados membros da OTAN emitiram a Declaração de Washington. Nesta Declaração, os Estados reafirmaram que a defesa coletiva “permanece sendo o propósito básico da OTAN”, e que estavam determinados a enfrentar aqueles que “violam direitos humanos, realizam a guerra ou conquistam território”, bem como a proteger-se contra o “terrorismo”<sup>30</sup>. Em outro documento emitido após a Reunião, o Comunicado do Encontro de Washington, a OTAN acrescenta que está determinada a “realizar novas missões, incluindo contribuir para a prevenção efetiva de conflito e engajar-se ativamente no gerenciamento de crises, incluindo operações em resposta à crises”<sup>31</sup>. Estas posições demonstram que a OTAN está alargando consideravelmente o seu campo de ação institucional para novas áreas, como a dos direitos humanos, e também está deixando de ser uma entidade com atuação defensiva passiva para buscar ativamente, *inclusive em ações preventivas*, o cumprimento de suas finalidades. Sob este aspecto, a ação militar da OTAN estaria compreendida, na opinião dos Estados membros da Organização, dentro das finalidades e objetivos estabelecidos pelo Tratado.

Mesmo se considerada a compatibilidade da nova missão institucional da OTAN com o seu tratado constitutivo, a questão persiste sobre a adequação da ação militar da OTAN com a Carta da ONU. Esta questão é relevante porque a Carta da ONU, no seu artigo 103, estabelece a prevalência das obrigações impostas pela Carta sobre qualquer outra. Reza o artigo 103:

*No caso de um conflito entre as obrigações dos membros das Nações Unidas sob a presente Carta e suas obrigações sob qualquer outro acordo internacional, suas obrigações sob a presente Carta prevalecerão.*

Demais, o próprio Tratado de Washington (1949) estabelece (art. 7º) que as suas disposições não afetam as obrigações assumidas pelas partes sob a Carta da ONU:

30. Cf. Press Release NAC-S(99)63, de 23 de abril de 1999.

31. Cf. Press Release NAC-S(99)64, de 24 de abril de 1999.

*O presente Tratado não afeta e não será interpretado como afetando de qualquer forma os direitos e obrigações decorrentes da Carta, pelo que respeita às partes que são membros das Nações Unidas, ou a responsabilidade primordial do Conselho de Segurança na manutenção da paz e segurança internacionais.*

Na hipótese de conflito entre as obrigações assumidas sob o Tratado de Washington (1949) e a Carta da ONU, claro está que os Estados partes da OTAN devem dar prioridade à Carta da ONU. Esta prevalência é mais marcante no caso do uso da força nas relações internacionais, tendo em vista o que o Tratado de Washington (1949) dispõe, no seu art. 1º, o que segue:

*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 forma que não coloquem em risco a paz e 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.*

Portanto, é possível que a Organização e seus membros estejam violando os dispositivos da Carta da ONU e, dessa forma, praticando um ilícito internacional, mesmo se a ação militar da OTAN estiver em consonância com o seu tratado constitutivo.

## **2) A Legalidade da Ação Militar da OTAN sob a Justificativa de Intervenção por Razões Humanitárias**

A grande questão que o conflito de Kosovo tem suscitado atualmente é se o direito internacional contemporâneo admite o uso da força nas relações internacionais por parte de um Estado ou Estados contra um outro Estado por razões humanitárias. No plano da prática dos Estados, existem numerosos exemplos em que os Estados usaram da força contra

um outro Estado sob a alegação de proteger os seus nacionais residentes ou situados no território do outro Estado. O direito de intervenção armada do Estado em favor de nacionais seus que estão no território de outro Estado tem sido objeto de antigo debate doutrinário, de tal forma que não se pode concluir com segurança pela sua existência. O receio de alguns é que Estados mais poderosos usem, como teria ocorrido no passado em numerosas ocasiões, a justificativa da proteção de seus nacionais no exterior para encobrir verdadeiras intervenções armadas com objetivos políticos, econômicos ou estratégicos. Vale citar a posição do Prof. Brownlie a respeito:

*As ocasiões em que Estados invocaram considerações humanitárias para justificar o uso da força dentro e contra um outro Estado não inspiram confiança na nova doutrina. Tais intervenções são comumente baseadas numa agenda política colateral e envolvem uma perda considerável de vidas, cuja existência é obscurecida pela manipulação da mídia*<sup>32</sup>.

A experiência de Kosovo, no entanto, é ainda mais controversa e complexa, pois os supostos beneficiados pela ação armada são nacionais do Estado vítima da ação armada, embora possuam etnia diferenciada. Cuida-se, pois, não de intervenção armada do Estado em favor de nacionais seus que estão no território de outro Estado, mas do uso da força por parte de Estados contra um Estado e em favor dos nacionais desse Estado que está sendo vítima da ação militar. A questão que se coloca é se o direito internacional atual reconhecera aos Estados uma espécie de direito de ação armada contra um Estado quando este viola (talvez de forma grave) os direitos humanos de seus nacionais.

Se examinada a questão sob o ponto de vista do direito convencional, em especial da Carta da ONU, fica claro que a regra proibitiva e as exceções à regra lá previstas *não abarcam expressamente a hipótese de uso da força por razões humanitárias*. Indaga-se, então, se no plano costumeiro, haveria uma norma costumeira que reconhecesse ou outorgasse este direito aos Estados.

---

32. Brownlie, Ian. General Course on Public International Law. *Recueil des cours de l'académie de droit international*, vol. 255 p.207, 1995.

A Corte Internacional de Justiça emitiu pronunciamento geral a respeito da matéria por ocasião do julgamento do caso *Nicarágua* (1986). Neste caso, os Estados Unidos invocaram, *inter alia*, como base para as suas ações contra a Nicarágua, a descoberta, por parte do Congresso norte-americano, de que a Nicarágua estava violando os direitos humanos de seus próprios nacionais. A Corte assim se manifestou sobre a alegação:

*Em todo caso, enquanto os Estados Unidos podem fazer sua própria avaliação da situação quanto ao respeito aos direitos humanos na Nicarágua, o uso da força não poderia ser o método apropriado para monitorar ou assegurar tal respeito. Com relação aos passos realmente dados, a proteção dos direitos humanos, um objetivo estritamente humanitário, não pode ser compatível com a minagem dos portos, a destruição das instalações petrolíferas, ou novamente com o treinamento, ou o fornecimento de armas e equipamentos aos contras. A Corte conclui que o argumento derivado da preservação dos direitos humanos na Nicarágua não pode fornecer uma justificativa legal para a conduta dos Estados Unidos, e não pode em qualquer caso ser reconciliado com a estratégia legal do Réu, que está baseada no direito de autodefesa coletiva<sup>33</sup>.*

O entendimento manifestado pela Corte em nenhum momento refere-se à Carta da ONU, o que indicaria que esta posição teria feito referência ao direito internacional geral (ou direito costumeiro internacional)<sup>34</sup>. Ao lado da posição da Corte, um respeitável grupo de autoridades doutrinárias assevera também que o direito internacional não reconhece um direito de intervenção armada ou razões humanitárias. Mencione-se a opinião do Prof. Schachter:

*A relutância dos Governos em legitimar a invasão estrangeira no interesse do humanitarismo é compreensível à luz*

33. Cf. caso *Nicarágua*, *op. cit. supra* n.3, pp.134-135, par. 268.

34. A Corte estava impedida de julgar o caso com base em tratados multilaterais, por força da reserva formulada pelos Estados Unidos na sua declaração de aceitação da jurisdição da Corte. Tal reserva excluía da jurisdição da Corte os mais relevantes tratados multilaterais, entre os quais a própria Carta da ONU. Seu julgamento, portanto, apoiou-se explicitamente no direito costumeiro internacional.

*dos abusos passados por Estados poderosos. Estados fortes o suficiente para intervir e suficientemente interessados em fazê-lo tendem a ter uma solução política no seu próprio interesse nacional. A maioria dos Governos está atualmente sensível a esse perigo e não mostra disposição em abrir o Artigo 2(4) a uma exceção ampla para intervenção humanitária através da força armada*<sup>35</sup>.

A possibilidade do abuso de um tal direito de intervenção armada por razões humanitárias seria, de fato, considerável. Demais, poderia ter o efeito não desejado de desestimular os Estados, de uma forma geral, a tornarem-se partes de instrumentos internacionais de proteção aos direitos e liberdades fundamentais do homem.

Se admitida, a possibilidade de uma intervenção armada por razões humanitárias deveria estar compreendida dentro do sistema das Nações Unidas, sendo prévia e expressamente autorizada ou determinada pelo Conselho de Segurança da ONU. Para tal fim, o Conselho faria uma determinação no sentido de que a situação humanitária dentro de um Estado está colocando em risco a paz e segurança internacionais, autorizando, com base no Cap. VII da Carta, o uso da força contra o Estado que insistisse em descumprir decisões prévias do Conselho sobre a situação. Com efeito, atualmente já se defende a relação entre o respeito aos direitos humanos e a paz e segurança internacionais. A Conferência Mundial de Viena sobre Direitos Humanos (1993), por exemplo, afirmou o vínculo entre o respeito aos direitos humanos e a paz e segurança internacionais, nos seguintes termos: “Os esforços do sistema das Nações Unidas para o respeito universal e observância dos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, contribuem para a estabilidade e o bem-estar necessários para as relações amistosas e pacíficas entre as nações, e para melhorar as condições para a paz e segurança, bem como o desenvolvimento econômico e social, de conformidade com a Carta das Nações Unidas”<sup>36</sup>.

No caso da situação de Kosovo, o Conselho de Segurança realmente adotou várias resoluções sobre a questão humanitária. De especial relevância foi a Resolução 1199 (1998), na qual o Conselho manifestou pre-

35. Schachter, Oscar, *op. cit. supra* n.13, p.144.

36. Cf. A/CONF157/23, de 12/07/1993.

ocupação com a “iminente catástrofe humanitária em Kosovo” e com os “relatórios de crescentes violações de direitos humanos e do direito humanitário”, e, afirmando que a deterioração da situação em Kosovo “constitui uma ameaça à paz e segurança na região”, tomou decisões com base no Cap. VII da Carta, que são obrigatórias a todos os Estados. Como já sublinhado acima, a citada Resolução afirmou, ao final, que “medidas adicionais” para manter ou restaurar a paz e estabilidade na região seriam consideradas, caso as medidas concretas exigidas naquela Resolução e na Resolução 1160 (1998) não fossem tomadas. Esta Resolução 1199 (1998), portanto, apresentou *quase* todos os requisitos para um primeiro e autêntico caso de intervenção humanitária sob os auspícios da ONU. Faltava apenas um: a autorização ou determinação expressa do Conselho de Segurança, que poderia ser dada numa outra resolução. Tal, entretanto, não ocorreu, pois não havia o consenso dos membros permanentes do Conselho.

Cumprir fazer um comentário sobre o fato da OTAN ter falado oficialmente, em numerosas ocasiões, em nome da “comunidade internacional”, indicando que a comunidade internacional havia lhe outorgado um mandato para propor determinada solução para a questão ou resolvê-la por qualquer meio. Durante os debates no Conselho de Segurança em torno da proposta de resolução que condenava a ação militar da OTAN, o representante da Índia fez a seguinte observação a respeito:

*Aqueles que continuaram a atacar a Iugoslávia professaram fazê-lo em favor da comunidade internacional e com base em razões humanitárias. Eles disseram que estavam agindo em nome da humanidade. Poucos membros da comunidade internacional falaram nos debates de hoje, mas mesmo entre aqueles que tinham falado, a OTAN teria notado que a China, Rússia e Índia tinham feito oposição à violência que eles tinham perpetrado. “A comunidade internacional” não poderia ter endossado suas ações, quando representantes de metade da humanidade tinham dito que eles não concordavam com o que a OTAN havia feito<sup>37</sup>.*

---

37. UN Security Council Doc., Press Release SC/6659 3989<sup>th</sup> Meeting, 26 de março de 1999.

Com a conclusão de um acordo entre a OTAN e a Iugoslávia, o Conselho de Segurança, através da Resolução 1244 (1999) endossou os princípios gerais de uma solução política para a crise de Kosovo, elaborados pelo Grupo dos Oito Países, e autorizou os Estados membros e organizações internacionais relevantes (leia-se: OTAN) a estabelecerem uma força de segurança internacional em Kosovo para assegurar o cumprimento dos termos da Resolução, que prevê, entre outras, medidas de caráter humanitário para a região<sup>38</sup>. A operação das forças da OTAN em território iugoslavo tem, a partir de então, o respaldo do Conselho de Segurança da ONU. Nesse sentido, a operação *atual* da OTAN e demais países envolvidos conforma-se com a prática mais recente da ONU no campo humanitário. Desde o início da década de 90, várias operações de manutenção da paz da ONU têm previsto ações no campo dos direitos humanos. Cite-se a missão de El Salvador (1990), Camboja, e Haiti (1993). O Alto Comissariado das Nações Unidas para os direitos humanos também enviou missões humanitárias para Burundi, Ruanda, Iugoslávia, e Congo. Não será surpresa se amanhã, a OTAN e/ou os Estados membros da OTAN reportarem-se aos termos da Resolução 1244 (1999) para demonstrar que houve uma ratificação ou endosso *ex post facto* da ação militar da OTAN por parte do Conselho de Segurança, caracterizando-se, dessa forma, a legalidade da ação da OTAN.

## IV. CONCLUSÃO

---

O conflito entre a OTAN e a Iugoslávia colocou em discussão dois grandes valores: de um lado, a operação e eficácia de todo o sistema de segurança coletiva estabelecido pela Carta da ONU, e de outro, o respeito aos direitos e liberdades fundamentais do homem e sua importância para a paz e segurança internacionais. Não se podia, obviamente, ficar indiferente às graves violações de direitos humanos que estavam ocorrendo no território da Iugoslávia. Por outro lado, se a ação militar da OTAN realizou-se à margem do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas, e em desrespeito à Carta da ONU e ao direito internacional geral, criou-se um grave precedente para a futura conduta dos Estados e organizações regionais no plano internacional. Se os Estados, individual

---

38. UN Security Council Doc. S/RES/1244 (1999), de 10 de junho de 1999.



ou coletivamente, sentirem-se livres para recorrer ao uso da força quando o Conselho de Segurança tornar-se inoperante pela falta de consenso entre os membros permanentes, a paz e segurança internacionais estarão sujeitas a grave risco. Quando menos, os Estados fracos poderão ser vítimas de graves agressões ou intervenções sob a justificativa da defesa dos direitos humanos.

O direito internacional contemporâneo não parece reconhecer o direito de intervenção armada contra um Estado por razões humanitárias. É possível que a recente prática dos Estados membros da OTAN, contudo, venha a provocar uma mudança no direito internacional geral a respeito, mas certamente será preciso mais do que um caso isolado para que esta nova regra venha a ser formada.

