



Universidade do Minho
Escola de Direito

José Armando Oliveira Barbosa

**A equidade dos direitos humanos na
reconstrução pósconflitos armados
(Realidade ou Ficção?)**

janeiro de 2013



Universidade do Minho
Escola de Direito

José Armando Oliveira Barbosa

**A equidade dos direitos humanos na
reconstrução pósconflitos armados
(Realidade ou Ficção?)**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direitos Humanos

Trabalho realizado sob a orientação da
Professora Doutora Maria de Assunção do Vale Pereira

DECLARAÇÃO

Nome: José Armando Oliveira Barbosa

Endereço Eletrónico: jsbarbosa59@gmail.com

Telefone: 919227294

Nº do Bilhete de Identidade: 5905616

Título da Tese de Mestrado: “A equidade dos direitos humanos na reconstrução pós-conflitos armados (Realidade ou Ficção?)”

Orientador: Professora Doutora Maria de Assunção do Vale Pereira

Ano de Conclusão: 2013

Designação do Mestrado: Direitos Humanos

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA DISSERTAÇÃO , APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, / /

Assinatura:

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os que, direta ou indiretamente me apoiaram na elaboração desta dissertação pelo seu saber, compreensão, incentivo e influência.

Um agradecimento especial à minha orientadora, Professora Doutora Maria de Assunção do Vale Pereira, pelo empenho e disponibilidade demonstrada. A sua partilha de conhecimentos e apurado rigor científico revelaram-se determinantes para a prossecução do objetivo a que me propus.

Um agradecimento, também muito especial, à Isabel que sempre me apoiou e incentivou, nos momentos mais difíceis, e me ajudou a ultrapassar grandes contrariedades.

Agradeço também aos que se mostraram disponíveis a partilhar a sua vivência em áreas de reconstrução pós-conflito armado e que contribuíram para melhor desenvolver este trabalho.

Por último, quero expressar o meu reconhecimento a todos aqueles que me serviram de inspiração e influenciaram a minha vida, contribuindo para a minha educação e formação profissional.

Bem hajam!

O Menino da Sua Mãe

No plaino abandonado
Que a morna brisa aquece,
De balas traspassado
-Duas, de lado a lado-,
Jaz morto, e arrefece.

Raia-lhe a farda o sangue.
De braços estendidos,
Alvo, louro, exangue,
Fita com olhar langue
E cego os céus perdidos.

Tão jovem! Que jovem era!
(agora que idade tem?)
Filho único, a mãe lhe dera
Um nome e o mantivera:
«O menino de sua mãe.»

Caiu-lhe da algibeira
A cigarreira breve.
Dera-lhe a mãe. Está inteira
E boa a cigarreira.
Ele é que já não serve.

De outra algibeira, alada
Ponta a roçar o solo,
A brancura embainhada
De um lenço... deu-lho a criada
Velha que o trouxe ao colo.

Lá longe, em casa, há a prece:
«Que volte cedo, e bem!»
(Malhas que o Império tece!)
Jaz morto e apodrece
O menino da sua mãe

Fernando Pessoa

RESUMO

A equidade dos direitos humanos na reconstrução pós-conflitos armados (Realidade ou Ficção?)

Esta dissertação de Mestrado, subordinada ao tema “A Equidade dos Direitos Humanos na Reconstrução Pós-Conflitos Armados”, versa sobre a aplicação prática da defesa dos Direitos Humanos cujas situações pós conflito arredam da esfera jurídica direitos fundamentais considerados inalienáveis.

A relevância da intervenção em qualquer fase dos conflitos armados decorre da verificação de um desvanecimento do Estado de Direito bem como a derrogação dos princípios e normas constituintes de pilares da legalidade consolidada, que obriga à implementação de normas alternativas para “humanizar” os conflitos, estados de guerra e travar o ímpeto das batalhas e conseqüentemente, pelo que a intervenção visa, quanto possível, mitigar conseqüências nefastas decorrentes dos conflitos.

É pois neste cenário que encetamos a nossa pesquisa cujo objeto é análise da ação ou inação dos intervenientes (individual ou institucionalmente) e respetiva visibilidade no que concerne à responsabilidade de proteger em sentido geral e especificamente em reconstruir, em conexão com o conceito de equidade, a correspondente eficácia da intervenção e garantia dos Direitos Humanos nos conflitos armados em geral e na reconstrução pós-conflitos armados – ou quando os mesmos ainda decorrem como veremos -, em particular.

Neste pressuposto, os seis capítulos que se seguem foram elaborados numa linha evolutiva análoga ao decurso de um conflito tradicional, semelhante ao respetivo desenvolvimento nas diversas fases. Sob uma base simultaneamente diacrónica e sincrónica, começamos pela questão da relevância da temática em termos atuais no capítulo I; continuamos referindo a evolução dos conceitos, normas e formas de tutela no capítulo II; e da tutela do direito nos conflitos armados nas várias vertentes, no capítulo III.

Dedicamos os capítulos IV e V à fase da reconstrução e consolidação da paz onde incidiu o nosso esforço de pesquisa após um enquadramento inicial nas normas e convenções, por intermédio da análise de factos numa perspetiva passada e presente,

sem perder de vista o enquadramento inicial dos quadros legais, princípios e normas de direitos humanos, relacionadas com o direito internacional humanitário (DIH), tendo por pressuposto a visibilidade da intervenção e vivências da realidade do terreno. Apresentamos, também, em termos comparativos, casos de reconstrução que nos mereceram maior destaque.

Finalmente, no capítulo VI, analisando, sob o ponto de vista empírico a realidade no terreno e responsabilidade de reconstruir chegámos às nossas conclusões quanto ao desfasamento entre a teoria, normas e princípios e a realidade da intervenção em relação aos conceitos de equidade ou lacunas de eficácia que no decurso da história da humanidade não têm conseguido obstar a situações de barbárie.

PALAVRAS-CHAVE: Equidade, Conflito, Intervenção, Tutela, Reconstrução, Eficácia

ABSTRACT

The equity of human rights in post-armed conflict reconstruction (Fact or Fiction?)

This Master's dissertation under the title "The equity of human rights in the post-armed conflicts reconstruction" is about the practical application of the human rights defense in situations whose belligerents' states get away from the peoples inalienable fundamental rights.

The intervention's relevance in any phase of an armed conflict is that the rule of law vanishes and also the principles' and norms derogation as legality pillars of the society make the implementation of alternative norms in order to humanize the conflict, the states of war and to stop the impetus from the battles.

It is on this scenery that we did our research whose purpose is to analyze the action or inaction of the intervenient (individually or institutionally) and the respective visibility in what concerns the responsibility to protect in general terms and particularly the responsibility to reconstruct connecting this perspective with the equality concept and the intervention efficacy and to assure the human rights in armed conflicts in general and in the post armed conflicts reconstruction specifically.

In this presuppose the six chapters that follow were developed in an evolutionary line similar to the traditional conflict progression, subordinated to their self development on the different stages. Under a simultaneous diachronic and synchronic bases we have started by the relevant theme in the actuality on chapter I; the concepts evolution, norms and tutelage forms on chapter II and the armed conflicts rule of law in their various strands on chapter III.

We dedicated chapter IV and V to the reconstruction and the consolidation of peace where we placed our research effort after a previous framework on the norms and conventions where we focused our efforts keeping in mind the initial framework about the legal aspects, principles and human rights norms, related with the International Humanitarian Law, having for presuppose the visibility of the intervention, the reality and accuracy on the field. Also, we presented cases of reconstruction which we felt was important to stand out.

Finally, on chapter VI analyzing under the empiric point of view the reality on the field and the reconstruction responsibility we realize that the discrepancy between the theory, norms and principles and the reality of the intervention concerning the equity or lack of efficacy which throughout the History of mankind hasn't been able to prevent situations of barbarism.

KEY WORDS: Equity, Conflict, Intervention, Guardianship, Reconstruction, Efficacy

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	iii
O Menino da Sua Mãe	iv
RESUMO.....	v
ABSTRACT	vii
ÍNDICE.....	ix
ÍNDICE DE FIGURAS.....	xi
ABREVIATURAS.....	xiii
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO TEMÁTICA.....	1
1. Relevância da questão apresentada em face da atualidade.....	1
2. Dicotomia entre Convenções Internacionais de Proteção e Mecanismos Pragmáticos na Reconstrução	8
3. A questão da reconstrução.....	12
a. O Conceito de reconstrução e pós-conflitualidade	12
b. O problema da delimitação do conceito de reconstrução	13
4. A experiência individual	14
5. O Conceito de equidade	15
CAPÍTULO II – A evolução do conceito de Direitos Fundamentais (Um olhar sobre o conceito de Direitos Fundamentais).....	17
1. A Gênese dos Direitos Fundamentais.....	17
2. Direitos Fundamentais e Direitos do Homem, na Intervenção Humanitária.....	18
3. Direito Internacional Humanitário	26
4. As Convenções Internacionais	29
5. Formas de Tutela Internacional de Direitos Humanos	30
CAPÍTULO III –A tutela do direito nos conflitos	33
1. Tipos de Conflitos Armados	33

a.	O elemento humano	40
b.	Situações de não reconhecimento do Estatuto de Combatente	43
2.	Evolução histórica	45
a.	Perspetiva diacrónica	46
i)	A Vertente de Haia	52
ii)	A vertente de Genebra	55
b.	Perspetiva Sincrónica	59
3.	A intervenção das Nações Unidas	61
a.	Requisitos para uma intervenção legítima	64
b.	As vertentes do peacekeeping	65
Capítulo IV – A tutela na reconstrução		69
1.	O Processo de mediação na construção da Paz	69
2.	Os acordos de paz	79
3.	O Processo de Desarmamento Desmobilização e Reintegração	81
4.	O Retorno à Paz	93
a.	Afeganistão: Um caso <i>sui generis</i>	93
i.	Apresentação da situação.....	93
ii.	A NATO. A redefinição dos seus objetivos e a criação da ISAF	97
iii.	A atuação da ISAF no Afeganistão.....	99
b.	Burundi: Um caso geral/ típico de reconstrução.....	105
i.	Breve enquadramento histórico da situação no Burundi	105
ii.	A atividade de reconstrução no Burundi	108
CAPÍTULO V - A equidade dos direitos do homem na reconstrução pós-		
conflitos armados.....		115
1.	O princípio da equidade	115
2.	A materialização dos princípios das convenções	119
a.	Resultados práticos	124
b.	A tutela efetiva	128
CAPÍTULO VI – CONCLUSÕES		135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		149
Anexos		155

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 A Continuidade do Processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR).....	89
Figura 2 Fatores de depende a eficácia da Intervenção no Terreno	138
Figura 3 Eficácia da Intervenção nas Diversas Fases do Conflito	144
Figura 4 A Eficácia das Organizações	146

ABREVIATURAS

<i>AG</i>	Assembleia Geral
<i>AMIB</i>	African Unionn’s Mission in Burundi
<i>ANA</i>	Afghan National Army
<i>ATA</i>	Autoridade de Transição do Afeganistão
<i>BINUB</i>	Bureau Integre des Nations Unies au Burundi
<i>CE</i>	Comunidade Europeia
<i>CEDEAO</i>	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
<i>CIVC</i>	Comité Internacional da Cruz Vermelha
<i>CIVPOL</i>	Polícia Civil das Nações Unidas
<i>CNDD-FDD</i>	Conselho Nacional para a Defesa da Democracia-Forças para a Defesa da Democracia
<i>CNU</i>	Carta das Nações Unidas
<i>CS</i>	Conselho de Segurança
<i>CSNU</i>	Conselho de Segurança das Nações Unidas
<i>DDR</i>	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
<i>DIDH</i>	Direito Internacional dos Direitos do Homem
<i>DIH</i>	Direito Internacional Humanitário
<i>DN</i>	Diário de Notícias
<i>DPA</i>	Department of Political Affairs
<i>DPKO</i>	Departement Peacekeeping Operations
<i>DUDH</i>	Declaração Universal dos Direitos do Homem
<i>ECOWAS</i>	Economic Community Of West African States
<i>EMPs</i>	Empresas Militares Privadas
<i>EU</i>	União Europeia
<i>EUA</i>	Estados Unidos da América
<i>EUO</i>	União Europeia Ocidental
<i>FDD</i>	Forças para a Defesa da Democracia
<i>FNL</i>	Forças de Libertação Nacional
<i>FRELIMO</i>	Frente de Libertação de Moçambique
<i>FRI</i>	Forças de Reação Imediata
<i>FRONDEBU</i>	Frente para a Democracia no Burundi
<i>HRW</i>	Human Rights Watch
<i>ICC</i>	International Criminal Court
<i>IFIs</i>	Instituições Financeiras Internacionais
<i>IFOR</i>	Implementation Force
<i>IGAD</i>	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento
<i>IGAD</i>	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento
<i>II PA</i>	II Protocolo Adicional
<i>III PA</i>	III Protocolo Adicional
<i>IO</i>	Organizações Internacionais
<i>IPA</i>	I Protocolo Adicional
<i>ISAF</i>	International Security Assistance Force
<i>IV CG</i>	Convenção IV de Genebra
<i>LRA</i>	Lord Resistance Army

<i>MINURSO</i>	United Nations for the Referendum in Western Sahara
<i>MONUC</i>	United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo
<i>MONUSCO</i>	United Nations Organization Mission Stabilization in Democratic of Congo
<i>NATO</i>	North Atlantic Treaty Organization
<i>NILR</i>	Humanitarian Intervention under International Law
<i>NSROE</i>	National Standart Rules of Engagement
<i>NU</i>	Nações Unidas
<i>OCDE</i>	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
<i>OMS</i>	Organização Mundial de Saúde
<i>ONG</i>	Organização Não Governamental
<i>ONU</i>	Organização das Nações Unidas
<i>ONUB</i>	United Nations Operation in Burundi
<i>OTAN</i>	Organização do Tratado do Atlântico Norte
<i>PALIPEHUTU</i>	Party for the Liberation of the Hutu People
<i>PESD</i>	Política Europeia de Segurança e Defesa
<i>PIDCP</i>	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
<i>PIDESC</i>	Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais
<i>PKO</i>	Peace Keep Operations
<i>PRT</i>	Provincial Reconstrution Teams
<i>RCS</i>	Resolução do Conselho de Segurança
<i>RCSNU</i>	Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas
<i>RDC-CONGO</i>	República Democrática do Congo
<i>REEI</i>	Revista Eletrónica de Estudos Internacionais
<i>RENAMO</i>	Resistência Nacional Moçambicana
<i>ROE</i>	Role of Engagement/ Regras de empenhamento em tempo de paz
<i>SFOR</i>	<i>Stabilization Force</i>
<i>TEDH</i>	Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
<i>TOA</i>	Transfer of Authority
<i>TPI</i>	Tribunal Penal Internacional
<i>TUE</i>	Tratado da União Europeia
<i>UA</i>	União Africana
<i>UEO</i>	União Europeia Ocidental
<i>UNAMA</i>	United Nations Assistance in Afghanistan
<i>UNAMID</i>	United Nations African Union Mission in Darfur
<i>UNMOGIP</i>	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
<i>UNOSOM</i>	Missão das NU na Somália
<i>UNPROFOR</i>	United Nations Protection Force
<i>UNTSO</i>	United Nations Truce Supervision Organization
<i>UPRONA</i>	Partido da União para o Progresso Nacional-pro-Bezi
<i>URSS</i>	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
<i>WROE</i>	Regras de Empenhamento em tempo de guerra ou conflito armado

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO TEMÁTICA

1. Relevância da questão apresentada em face da atualidade

A questão que se coloca em termos de direitos é a sua dimensão no sentido em que “os seres humanos nascem livres e iguais em direitos”, sendo que quanto a este princípio basilar não se pode ser reticente¹. Já neste sentido, Stacy, afirmava e orientava a questão para um hipotético problema de relativa mensurabilidade de acordo com as circunstâncias em que tal direito poderá, em maior ou menor grau, fazer parte da esfera jurídica do indivíduo². É precisamente a circunstância específica, de situação de conflito armado que nos remete para a pertinência e relevância da questão que nos propomos apresentar.

O cenário é a zona em que decorre o conflito armado, com uma imensidão de tutelas, regimes de proteção, ações diplomáticas com objetivo diplomático devidamente intencionado, onde por ter falhado o objetivo dessas ações, se permite a recrudescência de atos demolidores dos direitos do homem, sendo que os organismos de tutela nem sempre se revelam eficazes de assumir uma posição, *a priori* combativa, em defesa das vítimas.

Leva este facto a que qualquer indivíduo possa ser vítima de abuso dos seus direitos em circunstâncias diversas, (mesmo ditadores³), perante a ineficácia das organizações, para os quais um pouco envergonhadamente em casos específicos se vai falando em direitos humanos *a posteriori*.

Dir-se-ia que no que concerne à isenção da tutela se afigura fácil, no sentido em que é mais idealista defender as vítimas do que os carrascos, porém a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) aplica-se a todo o ser humano e independente das circunstâncias em que se possa verificar ninguém questionará a

¹ Cf. MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*, Braga: AEDUM, 2010, Parte I, p.24.

² HELEN M. STACY, *Human Rights for the 21st Century: Sovereignty, Civil Society, Culture*, 2009, p. 36.

³ Como é exemplo o linchamento do líder líbio Muhammar Kadafi, em 20 de outubro de 2011 cujo cadáver foi posteriormente exposto como troféu em Misra, durante três dias, numa atitude de desumanidade e profunda barbárie, certamente violadora de todos os direitos. Pese embora tivesse sido emitido um mandato de captura, em junho de 2011, pelo Tribunal Penal Internacional de Haia, contra o ditador pela prática de crimes contra a humanidade, os insurgentes, “justiceiros sequazes” e o Conselho Nacional de Transição não o entregaram àquele tribunal para ser julgado ou condenado. A extinção do processo ocorreu a 22 de novembro de 2012.

imperatividade do artigo 5º ao estipular que “Ninguém será submetido a tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes”, bem se sabendo que a natureza jurídica daquele documento é imperativa⁴.

Defender o melhor tratamento, sob o ponto de vista humanitário, para o criminoso de guerra pode não ser tarefa fácil e mesmo de difícil explicação para as vítimas. Orientar a tutela dos direitos humanos em todos os quadrantes, da teoria à prática, poderá afigurar-se impossível sob o ponto de vista da eficácia. Lá onde os “olhos” não vêem tudo acontece ou pode acontecer. O tempo da diplomacia revela-se lento. Apenas no rescaldo dos acontecimentos, numa espécie de sentimento de culpa, a comunidade reage assumindo a tutela da reconstrução.

No que concerne à essência da matéria que doravante nos vamos ocupar, consiste na estratégia da reconstrução no âmbito medidas adotadas em situação de regime *post bellum*, em geral, mas numa perspectiva de gestão pós-conflitual de reconstrução e consolidação da paz, em particular.

Interessa-nos por isso destacar a atuação dos agentes humanitários, a gestão da sua neutralidade por natureza e o correspondente envolvimento com os demais atores e agentes nomeadamente os contingentes militares, a polícia, as agências especializadas, as organizações governamentais e não governamentais, sem descuidar as suas eventuais patologias, a descoordenação, a falta de meios e o grau de empenhamento⁵. Nesse desiderato, no desenvolvimento da nossa dissertação, passámos cem questionários cujas respostas do universo dos inquiridos nos ajudaram a desenvolver conclusões referenciais sobre o grau de eficácia e visibilidade dos agentes no terreno.

Na atualidade, não é despiciendo suscitar o tema fulcral da determinação de onde começam e acabam os Direitos do Homem, ou melhor, os direitos de todos os homens: os ricos, os pobres, os ditadores, os opressores e os oprimidos. Todos aqueles a que é chegada a vez de serem vítimas.

⁴Cf. MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, Coimbra, Coimbra editora, 2009, pp.382-383.

⁵FRANCISCO DA SILVA LEANDRO, *As Armas das Vítimas. Um novo prisma sobre o Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados*, Lisboa, IDN, 2005, pp. 144-145.

Tal como afirma Deyra, a questão que se considera aberta é saber qual o papel do Direito Internacional Humanitário⁶, nas circunstâncias em que o Direito Internacional Público permite Direitos Humanos de 1ª geração, na conceção defendida por Bobbio⁷, sejam restringidos, legalizando atos como matar, ferir ou estropiar de uma crueldade que, ultrapassando mesmo a intenção ou consciência dos respetivos agentes, poderá acarretar efeitos medonhos com consequências nefastas para os menos protegidos.

É devido a este tumultuar de acontecimentos com origem na génese dos conflitos que na maioria das vezes se chega à total degradação e destruição dos países cujos conflitos levam os agentes diplomáticos à mesa das negociações e, mais uma vez, os agentes da reconstrução, agora com a sua atividade legitimada, pelas normas do DIH⁸ no intuito da reconstrução, o país é de novo invadido por um universo de atores e agentes, com inúmeros projetos e direitos na bagagem com o objetivo de os aplicar e implementar nas zonas em conflito⁹.

No âmbito dos critérios legitimadores da intervenção humanitária, a situação pode constituir-se por diversas razões, mas sempre com o objetivo final bem definido, pois pode acontecer que afinal aquele Estado, no qual se pretende a intervenção não esteja disposta a aceitar essa intervenção, como foi o caso do Sudão para a intervenção humanitária no Darfur¹⁰, em fevereiro de 2007, para pôr fim a um conflito

⁶ Cf. MICHEL DEYRA, *Direito Internacional Humanitário*, Lisboa, GDDC, 2001, p. 25, quanto às características do Direito Internacional Humanitário, na qualidade de “Direito *sui generis*” e do mal menor que, numa tentativa de “combinar a água e o fogo”, regulamenta a guerra.

⁷ Recorrendo a esta classificação de direitos em gerações, de Norberto Bobbio, entendemos que são os direitos da 1ª Geração que mais se enquadram no caráter teleológico da tutela dos direitos humanos em zonas de conflito armado, mormente o direito à vida e à integridade física, à liberdade e exercício da liberdade de expressão, numa sociedade justa e aberta, a que correspondem os direitos civis e políticos. Pese embora não se trate de uma classificação de relação hierárquica mas sim porque a sociedade foi evoluindo e na verdade, embora estejam relacionados uns com os outros, não surgiram em simultâneo (NORBERTO BOBBIO, *A Era dos Direitos*, Rio de Janeiro: Campus editora, 1992, pp., 49-67).

⁸ Note-se que, como teremos ocasião de desenvolver ao longo do capítulo IV da presente dissertação, no âmbito do retorno à paz, na fase da reconstrução o conflito ainda perdura.

⁹ Cf. FRANCISCO LEANDRO DA SILVA, *As Armas das Vítimas*, Lisboa, IDN, 2005, p.145.

¹⁰ O governo de Cartum, liderado pelo presidente sudanês, *Omar al-Bashir* recusou aceitar o envio de 2300 capacetes azuis para o Darfur não obstante a forte pressão internacional, tendo-se inclusivamente recusado aceitar o envio da missão de direitos humanos da ONU à região, acusando-os de não serem imparciais. Por outro lado, manifestou preferência pelas forças africanas cujo mandato previa o emprego de 20 000 efetivos, argumentando que o acordo de Abuja tinha deixado claro que a manutenção da paz na região seria levada a efeito pela União Africana e que o papel das NU seria apenas apoio logístico, financeiro e técnico (JEAN PAUL PELISSIER, «*Presidente sudanês mantém recusa ao envio de 2300 capacetes azuis para o Darfur*», publicado em 16/02/2007, <http://publico.pt/mundo/noticia/presidente-sudanes-mantem-recusa-ao-envio-de-capacetes-azuis-para-darfur1285923>).

que, segundo as agências humanitárias se arrastava há quatro anos. É necessário, pois, analisar a conjuntura política, na medida em que, sem prejuízo do objetivo visado pelos autores dessa intervenção, os fatores de querer e mas não poder ou de poder mas não querer do Estado onde ocorre o conflito e pugnar pela eficácia da intervenção das agências, organizações e comissões de direitos humanos, conjugando globalmente a influência da comunidade internacional para a prossecução de uma hipótese, ainda que remota, de atingir uma solução para dirimir o conflito, para amenizar o sofrimento e chegar à autodeterminação segundo os pressupostos da diplomacia credível dos Estados dominantes e da comunidade internacional, contrariando, idealmente, as opiniões de autores mais céticos que consideram haver situações em que a comunidade internacional opta por dois pesos e duas medidas.

Reportando-nos à existência dos conflitos nas suas diversas fases¹¹ sendo certo que o objetivo último da intervenção do Direito Internacional Humanitário consiste na defesa dos Direitos Humanos em situações que os estados alvos, por um lado não puderam ou não quiseram defender ou pelas meras razões e mercê dos conflitos armados que os assolam, tendo por pressuposto uma relação de causa efeito, a situação interna de volubilidade pode ter-se tornado incontrollável, urge todavia referir que a ação dos estados na defesa dos direitos humanos, isto é, a vontade de agir é condicionada pelos próprios meios e circunstâncias:

- Os estados não puderam assegurar os Direitos Humanos porque se revelaram incapazes, embora o pudessem fazer noutras circunstâncias;
- Os estados não asseguraram os Direitos Humanos por ausência de vontade política, entendendo-se, numa primeira análise, que teriam à sua disposição meios para resolver o problema humanitário no seu território sendo claramente subjacente que existiriam meios adequados para controlar esse território;
- Ou, simplesmente, os Direitos Humanos são violados porque os Estados assim o querem por razões ideológicas, étnicas (baseada em ódios antigos e ajuste de contas)

¹¹ A classificação das fases de conflitos que consideramos mais adequadas ao desenvolvimento do nosso trabalho é a que está implícita mais adiante, no capítulo 3, no desenvolvimento do processo de mediação: fase preparatória e início do conflito, fase da contenda e confronto aberto e por último fase do início das negociações, assinatura de acordos, reconstrução e consolidação, tendo uma abrangência desde a prevenção dos conflitos até à consolidação da reconstrução ou, melhor dizendo, da paz.

ou económicas em relação a alguns grupos específicos ou em relação à população em geral¹².

O tema que nos propomos tratar reveste-se assim de dupla importância, desde logo no que concerne ao seu aspeto político, mas também quanto ao aspeto humanitário propriamente dito, aquando da tomada de decisões, apropriadas ao caso concreto em que se quer a intervenção do Direito Internacional Humanitário, tendo em vista a convergência e proximidade que é possível aferir no que concerne à garantia dos Direitos Humanos, no âmbito da aplicação do Direito Internacional Humanitário nas diversas fases dos conflitos armados.

Malgrado as eventuais patologias, há que determinar se em circunstâncias peculiares, em situações de violência generalizada, protagonizada pelas turbas enfurecidas legitimadas pelo Direito Internacional Público, tipificando essa violência como conflito armado, se a eficácia corresponderá a uma espécie de “padrão humanitário mínimo” consignado pela declaração de *Turku*¹³, independentemente de possuir ou não valor jurídico. Os princípios da universalidade e da inalienabilidade dos Direitos Humanos são sobejamente reafirmados à luz desta declaração, pese embora dê azo a uma aceitação tácita que reconhecendo a ineficácia do Direito Internacional Humanitário por um lado, tenta torná-lo eficaz ou justificá-lo por outro, reconhecimento da sua inalienabilidade, mesmo em caso de conflitos considerados de somenos importância apenas porque não se enquadram na típica classificação estipulada pelas convenções.

¹² Cf. FRANCISCO LEANDRO DA SILVA, *As Armas das Vítimas*, cit., p.145.

¹³ A Declaração de Turku de 02/12/1990, Finlândia, tendo como referência a Carta das NU, a DUDH e a convicção na dignidade e valor da pessoa humana, estabelece que em certas circunstâncias seria possível derrogar certos direitos, mas garantindo o mínimo humanitário. As origens da Declaração de Turku derivam dos resultados da Conferência diplomática de 1977 que emanou o Protocolo II da Convenção de Genebra de 1949. A adoção do Protocolo II, procurando abordar os conflitos armados não internacionais, coincidiu com a entrada em vigor, em 1976, do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP). A comparação dos quadros resultantes do Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIH) levou muitos observadores à conclusão que havia uma lacuna de proteção em relação a situações de violência interna, distúrbios e tensões que continuavam a causar a instabilidade e sofrimento em todo o mundo, mas não eram classificados como conflitos armados na aceção do texto das Convenções de Genebra 1949, ou do Protocolo II de 1977. Decorreu desta declaração que os estados podiam declarar o estado de emergência e derrogar, por sua iniciativa normas previstas no PIDCP e outros tratados de direitos humanos, garantindo um *standard* humanitário mínimo, nas situações referidas em que o DIH nem o Direito Internacional dos Direitos Humanos uma vez que a situação de emergência justificou a suspensão daqueles direitos (<http://www.graduateinstitute.ch/faculty> <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/1990b.htm>), download em 03/10/2012).

Não perdendo de vista que a humanização dos conflitos armados terá os seus limites bem como, tendemos a admitir, considerável distanciamento entre as normas de direito costumeiro¹⁴ e a realidade do sistema da guerra e do decurso dos conflitos, estamos convictos que o papel dos agentes humanitários no terreno poderá ser determinante para chegar à equidade na aplicação das normas e princípios aos casos concretos. Mesmo nas circunstâncias mais extremas e inumanas que de certos conflitos podem advir, questionando afinal a génese da natureza humana, dever-se-ia dar voz ao silêncio. Todavia, não simplesmente erigindo mais um monumento de homenagem às vítimas seguindo os clichés da diplomacia internacional, mas sim de forma que os exemplos passados sejam de facto suficientes para fazer soçobrar o apocalipse das tragédias e prevenir genocídios futuros; e que a frase “Nunca Mais” corresponda a uma realidade concreta, muito mais que um simples monumento-lápide¹⁵, mas prestigiando a dignidade humana através da eficácia e celeridade no respeito pela vida humana em matérias que afinal os esforços dos órgãos diplomáticos deveriam convergir num único sentido – a dignidade do ser humano –, preservando, sob uma forma imparcial e eficaz, os mínimos humanitários, ainda que em circunstâncias adversas.

Em última análise, se ponderarmos as situações de crise, desentendimento e confrontos de uma forma gradativa concluiremos que os conflitos, desde a sua génese até aos resultados finais e respetivas consequências nefastas, põem inexoravelmente em causa os direitos humanos e o princípio da dignidade humana. Essas consequências para além de resultarem das ações e da intolerância dos próprios fomentadores e perpetradores e atores dos conflitos, é alimentada pela indiferença, abstração da comunidade internacional, ganância e sede de poder que levam a genocídios, assassínios em massa, mortes silenciosas e a lentos e dissimulados holocaustos.

¹⁴ Cf. MICHEL DEYRA, *Direito Internacional Humanitário*, cit., pp. 19-24. Há quem afirme que a DUDH contém natureza costumeira e que todas as suas normas constituem regras de *jus cogens*. Veja-se, a este propósito, WLADIMIR BRITO, *Direito Internacional Público*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, pp.185 segs..

¹⁵ Está situado, no sul do Ruanda, na região de *Gikongoro*, num complexo escolar onde em poucos dias, no ano de 1994, foram massacrados, cerca de 50 000 tutsis, um monumento designado o Memorial de *Murambi*, monumento pungente “clamando” ‘Nunca Mais’ ”. Repartidos por 24 salas de aula, 1200 cadáveres mumificados com cal testemunham o horror da planeada matança, à catanada, com metralhadoras e granadas, perante o impasse e indiferença da comunidade internacional bem como a apatia e inércia do DIH.

A relevância da questão consiste por isso em abordar as formas de intervenção e proatividade dos diversos agentes sob o ponto de vista da sua eficácia nos meandros das zonas em conflito, quer no âmbito do DIH propriamente dito, quer no concerne à intervenção humanitária em sentido geral, segundo linhas orientadoras, numa análise preferencialmente abrangente, que integre:

- Ponderar as posições e credibilidade das comunidades com substrato para se constituir um instrumento cuja ação e resultados vão mais além do que lamentar a impunidade e os malefícios dos conflitos;

- Refletir sobre a eventual incapacidade de decidir ou sobre a incompreensível tomada de posições à mercê dos interesses económicos e concessões de explorações de petróleo, tal como se verifica no caso das relações Sudão e China, cujo poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas influenciou e continua influenciar quanto às decisões sobre a atuação no Darfur;

- Analisar questões relevantes de intolerância como é também exemplo o caso sudanês onde as milícias *Janjaweed* nómadas, de árabes islamizados, em relação às populações não árabes negras, sedentárias, descendentes de populações escravizadas;

- E, por último, mas não menos importante, ponderar a indiferença geral com que se olha para os dramas que vão ocorrendo nos países com menos influência diplomática, como é o caso dos “dramas dos Africanos, hoje esquecidos e ausentes da nova agenda de preocupações globais...”¹⁶, onde nos últimos anos ocorreram os piores genocídios e conflitos com consequências devastadoras para as populações, como ocorreu no sul do Sudão, independente desde 25 de julho de 2011, cujo conflito originou cerca de 2,5 milhões de mortos e 6,5 milhões de deslocados e refugiados, sem descurar que a reconstrução pós-conflito armado pode ter múltiplas facetas de características complexas e dissimuladas em relação aos elementos que nela participam.

¹⁶ DON CHEADLE & JONH PRENDERGAST, *Basta! Acabar com o Genocídio no Darfur e noutros Locais*, Editorial Bizâncio, Lisboa, 2007, p.15.

2. Dicotomia entre Convenções Internacionais de Proteção e Mecanismos Pragmáticos na Reconstrução

Como referem Daudi e Alcega, o Direito Internacional Humanitário aplica-se em situações de conflito armado, protegendo as pessoas que, por alguma razão, já não participam, mas já participaram tendo perdido o estatuto de combatentes à luz do direito da guerra, aplicando-se e protegendo, também, as pessoas que nunca participaram nos conflitos. Designado também como Direito da Guerra, Direito dos Conflitos Armados e Direito Humanitário Bélico¹⁷, refere-se, por isso, a um conjunto de normas e princípios cujo objetivo é limitar os efeitos dos conflitos, as quais decorrem das convenções, necessariamente aceites e ratificadas pelos respetivos Estados partes que se vinculam ao cumprimento dos preceitos comumente ratificados.

A atuação dos agentes no terreno, em qualquer das fases do conflito, está irrefutavelmente relacionada com as normas, convenções e princípios humanitários. No entanto, em nosso entender, é na fase da reconstrução que mais se faz sentir a necessidade de prever e recolher os aspetos práticos inerentes a cada conflito, com a sua envolvência humana específica, no contexto do conflito.

O princípio da dignidade da pessoa humana, bem como a garantia do valor dessa dignidade da pessoa humana, nas diversas circunstâncias, recorrendo aos mecanismos de proteção dos direitos fundamentais, surge historicamente ligado à conceção moderna do estado de direito democrático, numa dicotomia indivíduo vs. Estado, residente na génese dos direitos daquele indivíduo, cujas condições e garantias de exercício são ou vão sendo criadas por este estado.

Os mecanismos pragmáticos que fundamentam esta dicotomia então geneticamente ligados ao fosso entre as normas e a realidade, seja a realidade internacional, seja a realidade regional ou ainda a realidade estadual. Trata-se afinal de uma realidade da natureza humana que em circunstâncias como as dos conflitos armados é capaz de perpetrar os atos mais hediondos e inqualificáveis à luz da razão,

¹⁷Para usarmos as palavras de MIREYA CASTILHO DAUDI e SÉRGIO SALINAS ALCEGA, «Derecho Internacional Humanitario y Responsabilidad Internacional del Individuo», *Estabilidad Internacional, Conflictos Armados y Protección de Los Derechos Humanos*, Consuelo Ramón Chornet (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, p. 183.

mas sucessiva e reiteradamente admitidos ao longo da história universal sem que haja, afinal, mecanismos que possam garantir *ad eternum* a inviolabilidade do “valor da dignidade da vida humana”, como direito fundamental.

Não é de agora, mas de sempre, a brutalidade humana, dando azo e justificando o epíteto através do qual Plauto, na sua obra caracterizava a natureza humana “*Homo Homini lupus*”¹⁸. Conforme refere Wladimir Brito, “as relações internacionais foram sempre perturbadas por guerras, o que (...) levou à necessidade de existência de normas sobre o uso da força”.¹⁹

A prática de abusos, crimes, massacres e até genocídios é tão antiga como a humanidade, mesmo em grande escala, confundindo-se efetivamente com a sua essência e natureza. De tal forma a ideia de exterminar um grupo diferente está enraizada na condição humana, refletindo o seu mais profundo egoísmo, que mesmo no século XX, que pode ser considerado o século de maior avanço civilizacional, foram cometidos alguns dos mais hediondos genocídios ou massacres²⁰.

¹⁸ “*Homo homini lupus est*”- frase latina criada por Plauto (254 – 184 AC), dramaturgo na sua peça “*Asinaria*”.

¹⁹ Cf. WLADIMIR BRITO, *Direito Internacional Público*, cit., p.30.

²⁰ Em 12 de janeiro de 1904 – a revolta dos Hereros, que sofreu a repressão brutal das tropas alemãs. Em 1911 sobraram apenas 15 000 Hereros (maioritariamente mulheres e crianças) cuja existência e identidade cultural se extinguiu. Na Arménia, em 1915/1917, denomina-se holocausto arménio ou massacre dos arménios a matança e deportação de centenas de milhares (provavelmente mais de um milhão) de pessoas de origem arménia que faziam parte do Império Otomano, com a intenção de neutralizar a sua vida cultural, arruinar a economia e o ambiente familiar, durante o governo dos *Jovens Turcos*. Na Ucrânia 1932/1933, os camponeses - classificados por Stalin como “inimigos da classe” e “contra revolucionários” - foram alvos de perseguições e condenados a morrer à fome após os seus armazéns terem sido esvaziados e as aldeias cercadas, tendo vitimado, no inverno desse ano, entre 5 a 7 milhões de pessoas. Na Crimeia e Volga - 1941 - com a abertura da frente Leste pelo Exército Alemão durante a Segunda Guerra Mundial -, Stalin decreta a deportação dos alemães de Volga e dos povos localizados em áreas estratégicas que, manifestamente, se tinham oposto ao reforço do regime. Cinco milhões de alemães, tchechenos, tártaros e inguches foram levados à força para as estepes geladas da Sibéria ou para a Ásia Central, desconhecendo-se ao certo quantos morreram. Na Alemanha, em 1933/1945 – de início, o regime nazista tinha como objetivo exterminar os 600 mil judeus alemães; Em 1941, com a constituição dos esquadrões da morte, foram assassinados entre um a dois milhões de judeus; posteriormente, com a pretensão de liquidar os 11 milhões de judeus na Europa, a SS matou mais de três milhões de judeus. Na Indonésia, em 1965 – em seis meses, contados a partir de outubro de 1965, foram assassinadas entre 250 mil a meio milhão de pessoas, na esmagadora maioria militantes do Partido Comunista da Indonésia (PKI), o qual, sendo na época o maior partido comunista ocidental, tinha garantido a vitória política com 16,4 % dos votos nas eleições de 1954; no entanto um golpe militar não permitiu que o partido comunista regesse a Indonésia; Burundi, em 1972 - a revolta de maioria Hutu a 27 de abril de 1972 provocou entre 2000 a 3000 mortos de etnia Tutsi, a qual controlava o poder. Em 28 de abril é decretada a lei marcial pelo presidente, todavia até ao final do verão desse ano, um novo massacre desta vez levado a cabo pelos tutsis provoca entre 100 a 200 mil mortos na etnia Hutu, tendo praticamente sido assassinados ou exilados para os países vizinhos todos os intelectuais hutus; Camboja, em 1975/1979 – após os bombardeamentos norte-americanos terem provocado mais de 150 mil vítimas no conflito do Vietname, o Camboja tornou-se um imenso campo de morte com a chegada ao poder do Khmer Rouge de Pol Pot, cujo objetivo era

Todavia foi a partir do pós Segunda Guerra Mundial²¹ que a dimensão axiológica do indivíduo e a sua inerente dignidade foram trazidos para o plano internacional (resultado da violação de direitos basilares. Nesse sentido, é-lhe feita no preâmbulo da Carta das Nações Unidas (1945)²². Seguiu-se uma tendência de incluir o conceito nos restantes catálogos de direitos humanos que daí em diante se foram disseminando pelas várias áreas geográficas, merecendo consagração universal e regional, destacando-se designadamente no primeiro parágrafo do preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), (DUDH, 1948)²³, de âmbito universal; no preâmbulo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e no preâmbulo do Pacto Internacional Sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ambos de 16 de dezembro de 1966, também eles de âmbito universal; no plano regional, pode referir-se o artigo 5º, nº 2, da Convenção Americana dos Direitos Humanos; na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e seus Protocolos; no artigo 5º da Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos; no preâmbulo da

recriar a grandiosidade de Camboja medieval à custa do sacrifício coletivo. Em quatro anos, 20% da população (1,7 milhões de pessoas) sucumbiu a trabalhos forçados, fome e doenças. Ex-Jugoslávia, em 1991/1996 - não obstante se possa discutir se os conflitos na ex-Jugoslávia são ou não enquadráveis nas práticas de genocídio, não podem subsistir dúvidas de que, num conflito que deixou cerca de 326 mil vítimas, há episódios tipificados nesta categoria mormente os casos da expulsão e mortes confirmadas contra grupos étnicos diferentes na Bósnia, Eslovénia e Cravina. Curdistão, em 1919/1999 – este conflito que envolveu a Turquia, o Irão e o Iraque custou milhões de vidas ao longo do século, tratando-se de uma guerra na qual não foi provado como genocídio, uma vez que falta o elemento típico “premeditação” que consiste na intenção de um grupo procurar a destruição parcial ou total do outro. Todavia, à margem da terminologia e dos conceitos tipificadores, os bombardeamentos com gás venenoso feitos pelos iraquianos, revelam uma atitude claramente genocida. Ruanda, em 1994 – após a insurreição gorada em 1959/62, os filhos dos tutsis ruandeses refugiados em Uganda regressaram e invadiram o seu país de origem. Os hutus, 85% da população, organizaram a defesa e em 1992 já dispunham de um complexo aparelho de extermínio. O assassinio do primeiro presidente hutu do vizinho Burundi, *Malchior Ndadaye*, em 1993, seguido da morte do presidente ruandês, em 1994, desencadeiam o processo de extermínio e em menos de três meses foram chacinados 700 mil tutsis no Ruanda; Timor Leste, em 1975/1979 – em janeiro de 1975, o regime indonésio, apoiado pelos EUA e Austrália, decide invadir o Timor-Leste, tendo desencadeado a “Operação Komodo” em 7 de dezembro do mesmo ano. Calcula-se que até 1979, altura em que as primeiras testemunhas independentes puderam entrar no território, 200 mil timorenses tenham sucumbido às atrocidades indonésias situação que só ganhou visibilidade internacional com o massacre de Santa Cruz, em novembro de 1991, Cf. *Os maiores genocídios da história*, www.guerrasdomundoatual.blogspot.pt.

²¹ Cf. CATARINA SANTOS BOTELHO, *A Tutela Direta Dos Direitos Fundamentais. Avanços e Recuos na Dinâmica Garantística das Justiças Constitucional, Administrativa e Internacional*, Almedina, 2010, pp. 96-97.

²² No preâmbulo da Carta das Nações Unidas ou de S. Francisco, assinada em 26 de junho de 1945 pelos cinquenta e um Estados membros originais, é afirmada a “fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres (...)”.

²³ Cf. § 1º do preâmbulo da DUDH, adotada pela ONU em 10/12/1948, que afirma: “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”.

Declaração Islâmica dos Direitos Humanos, de 19 de setembro de 1981; no preâmbulo da Carta Asiática dos Direitos Humanos, de 1986 e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Obviamente que a dignidade da pessoa humana na qualidade de princípio universal, ostenta sob alguns aspetos perfunctórios relevantes nuances.²⁴

Genericamente, no tocante às civilizações Ocidentais, a conceção de pessoa humana é perspectivada do ponto de vista do indivíduo, baseada numa construção jurídica e ontológica alicerçada na primazia da pessoa, “atendendo à sua individualidade, única e irrepetível”²⁵, sobre o grupo e alicerçada na ideologia liberal, conforme sustenta Botelho contrariamente a outros fundamentos axiológicos que ao nível internacional apresentam e justificam a conceção da dignidade da pessoa humana que vão variando conforme as mentalidades, conforme as religiões e os valores, as circunstâncias sociais e económicas, bem como quanto aos restantes aspetos suscetíveis de alguma forma influenciar o *modus vivendi et cogitandi* das pessoas confinadas àquele espaço social e geográfico. Diferentes Convenções para diferentes espaços são de prever na esteira da aceitação pacífica das heterogeneidades admitidas hodiernamente.

Neste sentido, pese embora esteja subjacente à generalidade das Constituições e Declarações de Direitos o conceito da dignidade da pessoa, os fundamentos axiológicos do indivíduo em relação àquilo que lhe pode ser retirado, ou seja, à legítima restrição de direitos, é insuscetível de dúvidas que estas Convenções, Declarações de Direitos e mecanismos de proteção vão adquirindo formas e contornos próprios à semelhança dos quadros mentais e culturais em que foram produzidas e positivadas. Mecanismos pragmáticos de proteção derivados de Convenções e Declarações de Direitos, e.g., do Médio Oriente, de Estados dos continentes asiático ou africano tenderão a tornar-se teleologicamente inócuos caso não sejam moldados de acordo com as realidades culturais e históricas de cada região, como não poderão deixar de ter em consideração as tradições e os valores em geral dos povos sobre os quais a comunidade internacional pretende que essas normas, convenções e declarações tenham alguma eficácia.

²⁴CATARINA SANTOS BOTELHO, *A Tutela Direta Dos Direitos Fundamentais*, cit., p. 92.

²⁵ Ver CATARINA SANTOS BOTELHO, *A Tutela Direta Dos Direitos Fundamentais*, cit., p. 93.

Malgrado o alcance universal das convenções, mormente das Convenção de Genebra cujo artigo 1º comum prevê a obrigação dos Estados de velar pelo cumprimento das obrigações que delas constam, constata-se, porém, que o Protocolo II Adicional²⁶ não prevê nenhum mecanismo de controlo, nem quaisquer mecanismos específicos para velar pela sua aplicação havendo por isso quem afirme que as normas do DIH, especificamente o Protocolo II, é “um guerreiro sem armas, dá as ordens mas não tem nenhum meio eficaz para fazê-las cumprir”.²⁷

3. A questão da reconstrução

a. O Conceito de reconstrução e pós-conflitualidade

O conceito de reconstrução, a que dedicaremos mais adiante a nossa análise consiste genericamente no conjunto de tarefas que visam consolidar a paz e prevenir o reacendimento do conflito e dos confrontos armados, as quais envolvem necessariamente a comunidade internacional bem como as populações locais e, na medida da sua capacidade de participação, o próprio Estado em cujo território ocorreu o conflito.

Consiste efetivamente numa necessidade que “surge após um conflito armado violento que, pela sua intensidade, duração e efeitos na sociedade civil e política é, na maior parte das vezes, devastador e desestruturador dessas sociedades”²⁸.

Tendo sido palco de violentas guerras os Estados atravessam, conseqüentemente, profundas crises mostrando-se incapazes, pela própria situação crítica que atravessam – por vezes como Estados ditos falhados -, de controlar o seu território, recuperar as infraestruturas necessárias para garantir o estado de direito e a qualidade de vida das populações mormente relacionada com o abastecimento de bens essenciais, estruturas de segurança, o controlo do armamento e os sistemas de educação de justiça e da saúde.

²⁶ Cujas designação oficial é Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados Não Internacionais.

²⁷ ARACELI MANGAS MARTÍN, *Conflictos, Armados Internos y Derecho Internacional Humanitario*, ed. Universidad de Salamanca, 1992, p.161.

²⁸ Cf. WLADIMIR BRITO, «*Responsabilidade de Reconstruir*», Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra editora, 2012, pp.867-868.

A situação de conflitualidade corresponde ao conjunto das necessidades especiais que esses Estados apresentam numa fase em que ódios e rivalidades estão patentes e nem todas as armas se calaram. É em função daquelas condições que os agentes no terreno devem atuar levando a cabo as tarefas de reconstrução. A ação da comunidade internacional, dos elementos nacionais e, como já referimos a própria autoridade central e outras forças políticas na qualidade de interlocutores e auxiliares no processo de reconstrução, terá que ser efetuada em conformidade com os interesses da comunidade, implicando “um processo permanente de legitimação das autoridade e serviços locais para que sejam reconhecidos e aceites, como legítimas e legais”.²⁹

Concordamos com Wladimir Brito no sentido em que na reconstrução num cenário de pós-conflitualidade decorrente da prática de crimes atrozes, que fragilizaram a sociedade, não deve haver uma imposição de um modelo sócio-político, mas deve ter em vista contribuir para a reconstrução das instituições públicas, infraestruturas, recuperação da economia e da confiança e promover a reconciliação entre as partes desavindas, efetivando uma progressiva transferência de poderes.

b. O problema da delimitação do conceito de reconstrução

O problema da delimitação do conceito de reconstrução afigura-se bastante ténue no que se refere às várias fases do conflito cuja classificação nós seguimos ao longo da nossa dissertação designadamente, grosso modo, a prevenção, o confronto aberto e a reconstrução. Na realidade, somos de opinião que, nos dias de hoje, tentar fazer delimitação de qualquer fase do conflito é tarefa inglória, em termos de atuação no terreno, pelo menos enquanto decorre a contenda.

Todavia se conjugarmos dois aspetos – o formal e o material – chegaremos a uma delimitação aproximada entre a reconstrução e o terminus do conflito e entre a reconstrução e a conflitualidade.

No concerne ao aspeto formal, embora não havendo a clássica declaração de guerra que dá início ao conflito, há a assinatura dos acordos paz que lhe põem termo e dão início ao processo de reconstrução e consolidação da paz no sentido em que

²⁹Cf. WLADIMIR BRITO, «*Responsabilidade de Reconstruir*», *cit.*, p.888.

vamos analisar a partir do capítulo III, não restando dúvidas quanto à delimitação entre o fim do conflito e o início da fase de reconstrução.

Outro tanto não sucede em relação ao aspeto material que implica ter perfeita noção da cessação do conflito e início da fase de reconstrução, tendo em vista o início das atividades desta fase visando atingir uma boa governação, a reativação de estruturas, implementação do estado de direito e implementação de instrumentos de proteção de direitos fundamentais. Temos por certo que a implementação das diversas atividades de reconstrução no terreno dista acentuadamente da própria data de assinatura dos acordos, sendo que delimitação em termos práticos não existe, dando origem àquilo que adiante designamos como uma espécie de fosso ou distanciamento entre as normas e a realidade das atuações no terreno.

Referindo-nos por último à delimitação entre a conflitualidade e o processo de reconstrução, cabe-nos acrescentar que a situação de conflitualidade é incidível da própria reconstrução, levando a que, como afirma Wladimir Brito, o processo de reconstrução se apresente simultaneamente como uma responsabilidade de prevenção após a cessação do conflito e até à consolidação da paz.

Somos portanto de opinião que não é possível delimitar o terminus da responsabilidade de atuar, enquanto a paz não esteja consolidada sendo que, no sentido da afirmação do autor, o momento final do conflito terá que ser encarado como o início da prevenção, permanentemente atinentes às causas e raízes do conflito, no sentido de atingir a paz duradoura.

4. A experiência individual

Mais do que afirmações académicas importa referir que vulgarmente em todas as intervenções quer por razões humanitárias, de apoio à paz ou até para efeitos preservar a soberania e fomentar o Estado de Direito, urge sempre ter consciência de duas realidades bem distintas: por um lado, a existência das normas, a ratificação das convenções, os compromissos diplomáticos, os acordos de paz com as suas teorias e os seus princípios e intenções; por outro lado, a projeção e implementação de todo esse processado no terreno e na prática, na conduta dos indivíduos que, na qualidade de atores individuais ou integrados em organismos coletivos (nomeadamente fazendo

parte integrante de instituições de defesa de direitos humanos), atuam no terreno. Esse distanciamento entre a norma e a realidade em que ela vai ser aplicada tem necessariamente a ver com a experiência individual, que pode constituir uma mais-valia suscetível de encurtar deveras a referida distância.

Um dos grandes motivos de ineficácia de certas intervenções, isoladas ou em grupo, é quanto a nós, a inadaptação desses elementos que desconhecedores do meio são neles introduzidos, como elementos estranhos que vão depender, eles próprios, da ajuda para sobreviver e levar a sua missão a bom termo: necessitando de água em países onde ela é escassa, procurando as melhores condições de vida em locais onde elas são precárias e inflacionando o custo de vida nos locais em conflito, perante o desagrado das populações locais.

5. O Conceito de equidade

Consistindo a equidade na adaptação da regra existente à situação concreta, observando-se os critérios de justiça e igualdade, podemos, então, partir do princípio que, adaptando-o ao nosso estudo, tem por pressuposto que a equidade, no caso específico dos conflitos armados, deveria contribuir para uma intervenção mais profícua e uma reconstrução mais consolidada, isenta de intrigas e injustiças.

A equidade no sentido que aqui pretendemos abordar extravasa a aplicação equitativa das normas jurídicas, cuja função concerne ao ordenamento jurídico, a qual visa colmatar e de alguma forma “amaciar” as leis criadas pelos legisladores cuja aplicação acabaria por se tornar muito rígida deixando de fora certos aspetos específicos que as normas não abrangeriam nem teriam como alcançar. Nesta aceção, não é tanto no sentido da aplicação das normas sob o ponto de vista da sua interpretação, ou mesmo do julgador, mas sim no que concerne à atuação concreta dos agentes no terreno consideradas as vicissitudes e situações concretas e específicas que se lhes deparam. Referimo-nos com isto aos meios que lhes são facultados (humanos e materiais), à legitimidade que lhes é conferida (natureza e tipo de mandato) e, como não podia deixar de ser, um elemento crucial concernente ao consentimento das operações, seja sob que pretexto for – que, como sabemos, é condição *sine qua non* para uma atuação na defesa direitos humanos minimamente

promissora de sucesso –, a não ser que o(s) estado(s) onde essa ação tivesse lugar não tivesse o mínimo de autoridade, de estruturas ou de fações armadas, mas nesse caso estaríamos a debruçarmo-nos sobre uma falsa questão, uma vez também não se poderia falar em rigor na existência de conflitos, em relação a um estado em concreto.

A questão de equidade que importa aqui colocar é, pois, considerada num sentido mais abrangente que aquela que emerge da decisão dos pleitos que vai mais além do que os critérios do direito estrito (*ex iure stricto*) e que permite, na aplicação da norma jurídica, optar pela via do *ex aequo et bono*³⁰ em conformidade com as circunstâncias específicas do caso, partindo do pressuposto que há uma distinção entre equidade e igualdade que comporta um princípio da diferença aceitável cuja discrepância entre eficiência e eficácia poderá ser admissível em áreas mais sensíveis e mesmo na focalização e discriminação positiva de grupos de risco³¹. Partilhamos, portanto da posição quanto ao discurso de equidade das organizações de apoio e desenvolvimento designadamente o Banco Mundial, a Organização Mundial de Saúde (OMS), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e Comissões de Direitos Humanos que tenham por missão atuar em zonas de conflito, aferindo a sua eficácia sob o ponto de vista da igualdade de tratamento, bem como quanto à imparcialidade na ação.

³⁰ Cf. LUÍS A. CARVALHO FERNANDES, *Teoria Geral do Direito Civil*, vol. II, 2ª ed., Lisboa, Lex, 1996, p.340.

³¹ Cf. Relatório do Banco Mundial, *World Development Report*, 1993.

CAPÍTULO II – A evolução do conceito de Direitos Fundamentais (Um olhar sobre o conceito de Direitos Fundamentais)

1. A Génese dos Direitos Fundamentais

O problema sobre o qual nos queremos aqui debruçar é o de determinar em que medida será justa a reação à lesão de um direito quer seja de entidade coletiva, um país, uma nação, um grupo em geral ou um indivíduo em particular. Em que medida essa reação será justa à luz do direito vigente ou dos princípios de *ius cogens*.

É consabido que ao longo da história da humanidade, mesmo ainda não se falando em Direitos do Homem e em Direitos Fundamentais, sempre se tentou recompor as coisas, facto que nos leva ao conceito da justeza da reação, tanto no plano individual como plano coletivo ou internacional quer sob o ponto de vista filosófico quer sob o ponto de vista religioso.

Poder-se-á então entender que a história da humanidade, não obstante a racionalidade desta, se forjou na guerra e através de atos de grande desumanidade e malvadez constituindo abusos de direitos, desde a criação do homem, a ponto de “pasmarmos” o seu próprio Criador (Gén,6,6)³². Os atos de agressão são de todos os tempos e referidos desde os primórdios dos ensinamentos o que, quanto a nós, dá azo a que se possa deduzir que implicitamente se admite a existência de um inimigo. Neste pressuposto legitima-se a reação, ou seja, o *ius ad bellum* e a legitimidade para se fazer a guerra que desde a *vindicta privada* à efetiva publicização da justiça³³, desde “o olho por olho dente por dente” até ao “oferecer a outra face”,³⁴ vem construindo a humanidade (Êx. 21.23-25).

Leva-nos este aspeto à questão das origens filosóficas e da importância fundamental da teoria da guerra justa em relação à legitimidade da intervenção em território alheio. No

³² Cf. Bíblia Sagrada, Livro dos Génesis, Cap. 6, Versículo 6 “ Viu ... o Senhor que a maldade do homem era grande sobre a terra (...).Então ... arrependeu-se de ter criado o homem sobre a terra e se afligiu em Seu coração, ...”.

³³ Cf. RUI DE ALBUQUERQUE/ MARTIM DE ALBUQUERQUE, *História do Direito Português*, Faculdade de Direito de Lisboa, 1983, pp. 217-224.

³⁴ Cf. Exemplo típico da Lei de Talião vinda do Antigo Testamento, Livro do Êxodo Cap. 21. Versículo 23-25: “Mas, se houver dano grave, então, darás vida por vida, olho por olho, dente por dente, (...) golpe por golpe (Êx 21.23-25). Visão posteriormente alterada, por Jesus no Novo Testamento, Evangelho segundo S. Mateus, Cap. 5, Versículo 38 – 41, que altera esta lei: “Ouvistes que foi dito: Olho por olho, dente por dente. Eu, porém, vos digo: não resistais ao perverso; mas, a qualquer que te ferir na face direita, volta-lhe também a outra; ...”.

seguimento da asserção de Assunção do Vale Pereira,³⁵ os motivos de humanidade tiveram importância essencial no pensamento medieval quanto à legitimidade do recurso à guerra, que se materializou na elaboração de doutrinas sobre a guerra justa. Questiona-se assim a justiça da causa, no sentido de se constituir como uma “circunstância legitimadora do recurso à força armada para caracterizar a defesa de direitos fundamentais de um grupo populacional no sentido em que recorre à lógica da concepção medieval que consiste na concepção de *bellum justum* cuja linha de força consiste em estabelecer limites no direito em recorrer à guerra limites esses que não existiam anteriormente e que passaram a formalizar a existência de uma causa justa, caucionadora da utilização da força.

2. Direitos Fundamentais e Direitos do Homem, na Intervenção Humanitária

Estamos cientes que a garantia dos Direitos Humanos é imprescindível porque as lesões são recorrentes. Todavia podem ter origem em situações tuteladas pelo DIH, ou seja, em situações de conflitos armados, internacionais ou não internacionais nos quais se limita, por razões de humanidade, os métodos e meios utilizados pelas partes em conflito; ou pode ter origem em situações que o regime jurídico do DIDH tutela.

Sendo certo que a nossa abordagem tem como cenário os conflitos armados, não descuramos, no entanto que os massacres e abusos de Direitos Humanos podem ocorrer em quaisquer circunstâncias, inclusive na fase de reconstrução quer perdure ou não o conflito. Em qualquer dos casos estão em causa direitos fundamentais que urge proteger.

Até aos genocídios ocorridos no decurso da Segunda Guerra Mundial (de judeus, ciganos, homossexuais (minorias)) os Direitos Humanos eram assuntos do âmbito exclusivo dos Estados onde os indivíduos lesados se encontravam. Todavia, foi a partir deste massacre da história mundial que a sociedade internacional tomou consciência e se mobilizou, verdadeiramente, para a necessidade de criação de meios de proteção e de fiscalização desses direitos. Nesse desiderato foi aprovada a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), pela AG das NU em 1948, com a qual, na prática, se inicializou o processo de internacionalização dos Direitos Humanos, não esquecendo que a própria Carta das Nações

³⁵Cf. MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, cit., p. 63.

Unidas (CNU), aprovada em São Francisco, em 1945, veio dar a dimensão internacional aos direitos do homem.

O processo de internacionalização foi gradativo numa espécie de aperfeiçoamento de direitos que as Convenções foram ajustando, no sentido de garantir o que até aí nem era previsto designadamente o mínimo de humanidade em circunstâncias adversas e específicas que os Protocolos Adicionais complementam.

A este propósito, conforme vem sendo entendido pelos autores, considera-se o artigo 3º comum às Convenções, que o II Protocolo Adicional desenvolve³⁶, uma espécie de instrumento de garantia do trato humanitário mínimo que, não obstante se refira aos conflitos armados não internacionais e abarcar a zona cinzenta entre combatentes e não combatentes, mantém em nosso entender a proteção do DIH, através de uma espécie de “reenvio” para as normas de DIDH. Há uma proteção residual invocando direitos fundamentais e que, inclusivamente, remete para “um organismo humanitário imparcial”, o Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) a oferta dos “seus serviços às partes no conflito”. Sob uma perspectiva da humanização da guerra e preservação dos Direitos Humanos, diríamos nós, mais fundamentais, este artigo 3º comum é entendido como uma Convenção em miniatura que, com as proibições expressas no nº 1 do artigo 3º, impede que esses conflitos ou situações a que as normas das Convenções se referem atinjam um nível de crueldade que, à luz do direito da guerra, não seria viável obstar por não ser possível recorrer a mecanismos jurídicos que *mutatis mutandis* tivessem eficácia estatutiva e posteriormente punitiva. Para além disso, a questão afigura-se resolvida na medida em que é obrigação das partes em conflito observarem o mínimo humanitário consignado no artigo 3º comum das Convenções é uma obrigação *ipso iure* não dependente de qualquer declaração pela simples razão que, estando em causa direitos humanos básicos, estes são inderrogáveis, mesmo tratando-se de circunstâncias extraordinárias dos conflitos armados³⁷. No que concerne ao campo de aplicação pessoal desta norma claramente que a sua finalidade não consiste na proteção dos intervenientes diretos nas hostilidades uma vez que em favor destes há já proteção específica com as devidas “permissões” para participar diretamente contra a integridade física dos combatentes. Outrossim será o caso em que,

³⁶ Cf. MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE, PEREIRA, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, cit., p. 89.

³⁷ Cf. ALEJANDRO VALENCIA VILLA, *La Humanización de la Guerra*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991, pp. 50-53.

para além da humanização da guerra, urge proteger os não combatentes dos efeitos colaterais e até diretos que nenhuma circunstância de facto tenderá a justificar como se poderá depreender do texto do artigo 3º comum às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949³⁸, que sendo comum às quatro convenções de Genebra, marcou um enorme avanço ao abranger, pela primeira vez, os casos de conflitos armados não-internacionais. Dada a sua natureza, este tipo de conflitos pode tomar rumos diversos pois variam imenso, abrangendo não só as guerras civis tradicionais mas também os conflitos armados internos que se alastram a outros Estados ou conflitos internos onde intervêm Estados terceiros ou forças multinacionais sob a égide do governo. Este artigo 3º estabelece assim regras fundamentais dentro das Convenções, positivadas em normas que não podem ser derogadas. É considerado como uma mini-Convenção dentro das Convenções, na medida em que engloba as normas essenciais das Convenções de Genebra de uma forma condensada, tornando-as simultaneamente aplicáveis aos conflitos de carácter não-internacional³⁹.

A intervenção humanitária mesmo quando surge no sentido de uma intervenção armada com fins de proteção de direitos do homem, não deixa de estar condicionada aos limites de fazer a guerra segundo os ditames de certos princípios humanitários, pois na verdade está vinculada a todo o DIH. Seja nos casos em que a intervenção é legítima e

³⁸Cf. artigo 3º Comum às quatro convenções de Genebra: “No caso de conflito armado que não apresente um carácter internacional e que ocorra no território de uma das Altas Partes contratantes, cada uma das Partes no conflito será obrigada aplicar, pelo menos, as seguintes disposições:

1) As pessoas que não tomem parte diretamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto as armas e as pessoas que tenham sido postas fora de combate por doença, ferimentos, detenção, ou por qualquer outra causa, serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem nenhuma distinção de carácter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo.

Para este efeito, são e manter-se-ão proibidas, em qualquer ocasião e lugar, relativamente às pessoas acima mencionadas:

a) As ofensas contra a vida e a integridade física, especialmente o homicídio sob todas as formas, mutilações, tratamentos cruéis, torturas e suplícios;

b) A tomada de reféns;

c) As ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes;

d) As condenações proferidas e as execuções efetuadas sem prévio julgamento, realizado por um tribunal regularmente constituído, que ofereça todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados.

2) Os feridos e doentes serão recolhidos e tratados.

Um organismo humanitário imparcial, como a Comité Internacional da Cruz Vermelha, poderá oferecer os seus serviços às partes no conflito.

As Partes no conflito esforçar-se-ão também por pôr em vigor, por meio de acordos especiais, todas ou parte das restantes disposições da presente Convenção.

A aplicação das disposições precedentes não afetará o estatuto jurídico das Partes no conflito.”

³⁹ Cf. MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*, Parte I, *cit.*, p.127.

autorizada pelo CS das NU, ou nos casos em que é feita nos termos do artigo 51º da CNU ou, simplesmente, nos casos em que se trata de assistência humanitária⁴⁰, sem elementos armados ou uso da força, está hodiernamente associada, pelo menos teoricamente, à proteção dos direitos do homem e direitos fundamentais. Ora esta factualidade leva-nos a concluir, de acordo com a perspetiva dos autores que, mesmo nos casos em que a intervenção humanitária corresponde a situações em que um ou mais estados decidem por iniciativa própria intervir coercivamente, pelo uso da força, num território de outro sem o consentimento deste, não obstante possa à primeira vista parecer uma ação justificada, a intervenção deverá obedecer a critérios. Somos portanto apologistas que os critérios substanciais são fundamentalmente suscetíveis de caracterizar e qualificar uma intervenção humanitária como legítima visando a consagração do direito de intervir quando preenchidos certos requisitos, independentemente de constarem previamente em alguma norma em gestação cujo conteúdo tenha de ser aferido em conformidade com aquela situação em particular⁴¹.

Nestes termos se sustenta que o uso da força, inclusive aquele que prossegue fins humanitários carece, sempre, de autorização prévia do Conselho de Segurança, como forma inequívoca de legitimar, pelo menos aos olhos da comunidade internacional, as razões de ordem da intervenção cujos fundamentos de legitimidade se sobrepõem às razões da força das armas, como se deu o caso da intervenção militar da NATO, no Kosovo⁴².

⁴⁰ Veja-se, em MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, cit., pp. 7-61, a diferença entre os conceitos de auxílio humanitário, assistência humanitária, ingerência humanitária, intervenção democrática e intervenção a favor de nacionais no estrangeiro para efeitos da delimitação do conceito de intervenção humanitária.

⁴¹ Cf. MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, cit., pp.665-671.

⁴² A “Operação Força Aliada”, nome pelo qual foi oficialmente designada a intervenção militar da OTAN na Iugoslávia durante o conflito separatista na província sérvia do Kosovo, em 1999, que utilizou predominantemente uma campanha aérea para destruir infraestruturas militares sérvias e alvos estratégicos em Belgrado e Pristina foi duramente criticada pela *Human Rights Watch* pelas baixas civis provocadas, bem como a coligação foi acusada de liderar uma guerra sob falsa pretensão de genocídio. Considerando que a Carta das Nações Unidas não permite intervenções militares em países soberanos, sem prejuízo das devidas exceções, que, geralmente, necessitam ser decididas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, a questão foi submetida pela Rússia à apreciação do CSNU, através de um projeto de resolução, argumentando que “tal uso unilateral da força constituía uma violação flagrante da Carta das Nações Unidas”, tendo apenas a China, Namíbia e Rússia votado a favor daquele projeto, pelo que a resolução não foi aprovada. A falta de aprovação pelo Conselho de Segurança de uma base jurídica que servisse de base à intervenção levou alguns observadores a afirmar que a intervenção prejudicou o direito internacional. Idem, a invasão do Iraque em 20 de março de 2003 em que o presidente Bush tomou a decisão de invadir o Iraque sem a aprovação do Conselho de Segurança da ONU, mas com o apoio dos então chefes de estado Silvio Berlusconi (Itália) José María Aznar (Espanha) Durão Barroso (Portugal) e Tony Blair (Reino Unido) sob o pretexto do fabrico de supostas armas de destruição biológica e química no Iraque que jamais foram encontradas pelas forças de ocupação (JOSEPH FARAH, *Críticas à intervenção no Kosovo*, http://pt.wikipedia.org/wiki/opera%C3%A7%C3%A3o_for%C3%A7as_aliadas, download em

Independentemente do órgão que detém, dentro da estrutura das NU, competência para decidir neste assunto tão melindroso que sempre está relacionado com restrições de direitos e perdas de soberania, quer os estados sejam fracos ou exíguos e, sem prejuízo da imparcialidade dos objetivos humanitários, a intervenção feita com objetivos humanitários está intrinsecamente relacionada com os argumentos retirados da filosofia moral. Nesta perspectiva, as obrigações dos Estados estão intrinsecamente ligadas com os Direitos do Homem cabendo àqueles pugnar em sua defesa, independentemente das circunstâncias.

Na perspectiva de Tesón, a intervenção humanitária consiste numa exceção à proibição geral de uso da força nas relações internacionais considerando que a interpretação que deve ser dada ao art. 2.º, n.º 4, da CNU não deve ser segundo os métodos tradicionais, mas sim fazendo jus aos valores do sistema jurídico internacional, subordinando as condições para a intervenção humanitária e o uso da força ao objetivo da salvaguarda dos direitos do homem, na qualidade de objetivo fundamental das Nações Unidas.

A legitimação dessa atuação, em conformidade com a opinião de vários autores, passa por isso por apurar critérios de afirmação de um direito de intervenção humanitária, inclusive materiais, que visem qualificar quais as circunstâncias que poderão ser consideradas excepcionais, sendo assim moralmente correto e permitido, sob o ponto de vista legal que um determinado Estado interfira nos assuntos internos de outros estados, com a necessidade do recurso à força.

Tratando-se de uma ação de intervenção cujo *leit motiv* urge debater, e.g., se os meios justificam os fins, os autores defendem e enumeram os critérios que devem orientar essa conduta de intervenção no território de um estado terceiro se necessário usando a força, sem perder de vista que na prática nenhuma Estado está disposto a intervir noutra apenas por razões humanitárias e sem perspectiva de ganho material que justifique o risco e os custos da intervenção⁴³.

Relacionando a existência desses critérios com a orientação da licitude da intervenção, há que ter presente os aferidores da legitimidade, tendo como referência a garantia dos Direitos Humanos e Fundamentais:

07/10/2012.

⁴³Cf. FERNANDO R. TESÓN, *Humanitarian Intervention: An Inquiry in to Law and Morality*, 2nd ed., New York: Transnational Publishers, Inc, 1977, p. 317, apud, MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp.666-667.

- ❖ Como primeiro critério para a intervenção, a defesa do direito à vida, como direito fundamental no sentido em que os valores humanos ameaçados que urge proteger deverão ser fundamentais;
- ❖ Configurar-se uma situação de extrema privação que seja suscetível de chocar a consciência da humanidade, refutando-se aqui a uma subjetividade que, em nossa opinião, não será muito profícua para fundamentar qualquer decisão;
- ❖ Condicionar a intervenção a uma ocorrência efetiva perda de vidas humanas em larga escala ou à existência de um risco eminente de que tal se venha a verificar sem que se trate de meros incidentes isolados;
- ❖ Deve revelar-se inequívoca por parte do estado contra o qual estão a ser tomadas medidas a incapacidade ou falta de vontade de prevenir a crueldade sistemática e a perseguição generalizada dos seus nacionais;
- ❖ O consentimento do Estado objeto da intervenção, embora não sendo essencial, pode ser útil e favorecer o sucesso das operações;
- ❖ Tratando-se de intervenção de um ou vários estados terceiros, deverá tratar-se de um conjunto de circunstâncias em que as Nações Unidas efetivamente não conseguiram agir;
- ❖ O processo de negociação de alternativas pacíficas bem como as tentativas de negociar soluções deverão ter falhado totalmente conduzindo a que não haja quaisquer alternativas propícias a uma rápida mudança de situação;
- ❖ A imparcialidade e o desinteresse do estado invasor devem transparecer como sendo uma característica fundamental da intervenção;
- ❖ A ação de intervenção deve ser efetuada de boa fé, sem ser corrompida de motivos ulteriores de qualquer natureza;
- ❖ Deverá ser respeitada uma proporcionalidade adequada que permita um impacto mínimo nas estruturas de autoridade no Estado invadido sempre que tal seja possível;
- ❖ No sentido de garantir a essência dos Direitos Humanos, a intervenção deve consistir numa operação limitada e na medida do possível neutra e não coerciva;
- ❖ Deve ser possível uma pronta desvinculação e retirada das forças de ocupação as quais não devem permanecer senão apenas em função de objetivos humanitários.

A fundamentação da intervenção humanitária nos moldes em que se trata de um estado terceiro, sem legitimidade formal, no sentido em que esta lhe advirá do mandato do CS, é na maioria das vezes sustentada pelo argumento do recurso à legítima defesa no plano internacional, remetendo os autores para a procura dos mais variados critérios justificativos dessa intervenção humanitária⁴⁴.

Claramente que a aceitação das boas intenções inerentes à intervenção terão de possuir motivos transparentes tipificados por razões humanitárias mesmo que o caso concreto da intervenção tenha alguma perspectiva de ganho e materialismo na mesma medida que justifique os riscos, os custos e haja um certo interesse em participar para além dos requisitos acima referidos. A respeito de interesse direto na intervenção podemos referir, aliás no seguimento das afirmações da autora⁴⁵ que situações há em que “outras razões acrescem às humanitárias” mesmo no caso da extração ou resgate de nacionais de países invasores residentes em países em conflito, por motivos políticos ou económicos por questões de segurança imediata daqueles⁴⁶.

Em nossa opinião, todos estes motivos da intervenção estão umbilicalmente ligados aos interesses do país invasor; melhor dizendo, estão em jogo os interesses do país ou países, daí as circunstâncias que constroem, em última análise, a intervenção para salvaguardar interesses do país propriamente dito ou obstar a lesões de direitos humanos ou fundamentais de cidadãos. É por essa razão que se defende que idealmente deve coexistir a supervisão da operação através de uma entidade independente e neutral, designadamente as Nações Unidas, em última análise, recebendo relatórios periódicos elaborados por entidades independentes, observadores internacionais ou agências no terreno.

Não obstante a justificação das intervenções através de requisitos iniciais, nunca podemos perder de vista que, tal como refere Cassese⁴⁷, são necessários certos requisitos posteriores que justifiquem gradualmente o recurso à intervenção armada, sem que se

⁴⁴Cf. WILL D. Verwey *Humanitarian Intervention under International Law*, NILR, vol. 32, 1985, pp. 357-418, *apud* MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, *cit.*, pp.665-671.

⁴⁵Cf. MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, *cit.*, pp. 665-671.

⁴⁶ É usual a existência em determinados países de Forças de Reação Imediata (FRI) para resgatar os seus nacionais de áreas em conflito, tratando-se de uma intervenção em pequena escala, mas com um objetivo específico cujo “alvo” humanitário se restringe apenas aos seus nacionais (Portugal na Guiné Bissau em 2012, EUA na Síria, Líbia, Vietname, etc.).

⁴⁷ ANTONIO CASSESE, «*Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in World Community?*», EJIL, vol. 10, 1999, p. 29, *apud* MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *cit.*, p. 669.

formalize a autorização do CS para esse recursos à força que no nosso entender ultrapassa a mera intervenção. Dando como exemplo a sequência da intervenção da NATO no Kosovo, em 1999, apresenta itens que substancialmente não se distinguem dos apresentados anteriormente, de Klintworth⁴⁸ no sentido de justificar o recurso à força armada no caso em que se tenham verificado violações graves dos direitos humanos, perda de vidas de pessoas inocentes, factos que tenham constituído crimes contra a humanidade praticados no território do estado soberano pelas autoridades do governo central ou com a sua conivência, apoio, ou devido à incapacidade das próprias autoridades em impedir essas atrocidades devido ao colapso dos órgãos de poder do estado.

Como complemento do que foi referido, urge ainda acrescentar que deverá haver provas concludentes, nos casos em que os crimes sejam resultado da anarquia no Estado soberano, de que as autoridades centrais sejam completamente incapazes de pôr fim, ou se recusem a apelar, ou a permitir que, outros Estados ou organizações internacionais entrem no seu território, para auxiliar à cessação desses crimes. De igual modo se deve proceder nos casos em que essas lesões de direitos resultam da ação das próprias autoridades centrais e que comprovadamente se trate de uma situação em que as autoridades desse país recusem a cooperação das NU ou de outras organizações internacionais rejeitando o cumprimento dos respetivos apelos, recomendações ou determinações.

Outro aspeto considerado relevante refere-se à incapacidade do Conselho de Segurança em adotar medidas de carácter coercivo para cessar os massacres devido ao desentendimento entre os membros do conselho permanente que, pelo exercício do direito de veto, não permitem que se aprove qualquer ação ou intervenção.

É também necessário que se esgotem as hipóteses da resolução do conflito, por vias pacíficas, de acordo com a urgência da ação, tendo-se concluído pela impossibilidade de alcançar qualquer solução.

Em relação à anuência ou discordância dos Estados-membros das NU é preciso que um grupo de Estados, independentemente do seu poderio militar (político ou económico), ou uma qualquer potência que tenha o apoio de outro Estado, na qualidade de aliado, decida tentar cessar as atrocidades, verificando-se o apoio (anuência) ou a não oposição (discordância) daqueles Estados-membros em relação à intervenção, sendo que o uso da força armada tem um objetivo limitado que consiste em parar as atrocidades que estão a ser

⁴⁸GARY KLINTWORTH, *Vietnam's Intervention in Cambodia in International Law*, Camberra: AGPS, 1989, p. 58.

cometidas, fazendo cessar as lesões dos direitos do homem restaurando o respeito pelos direitos fundamentais. Em qualquer situação, na sequência do princípio da necessidade, a intervenção deve cessar logo que os objetivos sejam alcançados, sendo que o uso da força deve ser exercido numa perspectiva proporcional aos fins que se pretendem atingir, facto que implica uma resposta mais célere quando mais urgente for a necessidade de reação conforme o número de mortes e grau de atrocidades que se pretende cessar.

Pesados estes pressupostos temos que concluir em consonância com os autores que a ação militar como último recurso não deve existir nos casos em que a crise surge lentamente para os quais ainda existe uma réstia de esperança e abertura para uma solução diplomática.

Nestes pressupostos, será pertinente concluir, em nossa opinião, que se justifica a intervenção bélica e tratando-se da proteção dos direitos do homem é admitido o recurso à força em circunstâncias adequadas e medidas proporcionais, em detrimento da imperatividade, i. é, à margem de qualquer alteração do Conselho de Segurança⁴⁹ recomendando-se em termos gerais um olhar atento às hipótese de ocorrência de abusos e excessos nessa intervenção.

Por outro lado, a ONU no exercício do seu poder - dever de intervenção, aprovada pelo CS, deve também assumir medidas que cessem eventual anarquia que perpassa e que se alastre quando se verificam circunstâncias tipificadoras de insegurança dos estados e seus nacionais dando-se o caso de incapacidade dos estados em enfrentar os desafios que surgem⁵⁰.

3. Direito Internacional Humanitário

Em conformidade com a definição do Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICR), o Direito Internacional Humanitário, também designado “Direito da guerra” Direito dos conflitos armados” ou “Direito Humanitário bélico” é constituído por um conjunto de normas cujo objetivo é limitar os eventuais efeitos dos conflitos armados, protegendo as pessoas que não participam ou que já participaram e já não participam nos combates. Como conceito residual constata-se que as razões do Direito Internacional Humanitário cujas

⁴⁹ Cf. artigo 51º da Carta das Nações Unidas que constitui exceção à proibição do uso da força.

⁵⁰ ADRIANO MOREIRA, «*Segurança doméstica e segurança internacional*» DN, 10 de julho de 2012.

normas se aplicam em situações de conflito armado são as razões, essencialmente, humanitárias tendentes a minorar o sofrimento.

O seu conteúdo é constituído por tratados e costumes internacionais, e princípios gerais de direito, alguns deles constituindo normas de *Jus Cogens*⁵¹. Trata-se de um Direito cada vez mais universal, cujas normas gerais são aplicáveis a todos os estados partes⁵² (ICRC, 2012).

Nestes termos, trata-se de um direito que teve origem na necessidade de minimizar os horrores da guerra e a crueldade da natureza humana, cujo desenvolvimento se constitui um fator decisivo para a fundação do Comité Internacional da Cruz Vermelha e deu origem à adoção da Convenção de Genebra de 1864 que deu ímpeto à celebração das quatro Convenções de Genebra de 1949 e Protocolos Adicionais de 1977⁵³, vinculando os Estados e os seus membros, obrigando-os a tomar medidas que garantam o cumprimento dessas normas, desde logo difundindo-as quer pelas forças armadas quer pela população civil.

Sendo normas que, em nossa opinião, também tipificam ações (humanas) ilícitas, culposas e puníveis⁵⁴, à semelhança da teoria da infração, mas à escala internacional, tendo em vista a aplicação de sanções suscetíveis de serem aplicadas por tribunais especiais, *ad hoc* ou de natureza permanente, todas elas tentam, com os seus poucos meios evitar, minorar ou “humanizar” certas barbáries provocadas em resultado da evolução tecnológica dos meios empregues nos conflitos armados e da condução destes. Numa perspetiva de dominar em todas as frentes com a imperatividade das normas, o Direito Internacional Humanitário está incluso, essencialmente, nas seguintes Convenções Internacionais⁵⁵:

⁵¹ Sobre o conceito de *jus cogens* veja-se WLADIMIR BRITO, *Direito Internacional Público, cit.*, pp. 186-248, que faz uma análise das normas imperativas de Direito Internacional Geral que não podem ser derogadas (exceto por normas com a mesma natureza), nos termos da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, criando obrigações internacionais *erga omnes*.

⁵² As Convenções de Genebra entraram em vigor em 21 de outubro de 1950, tendo o número de ratificações aumentado de forma gradual ao longo das várias décadas: 74 Estados ratificaram as Convenções durante a década de 50; 48 Estados na década de 60; 20 Estados na década de 70; e outros 20 Estados assinaram-nas durante a década de 80. Vinte e seis países ratificaram as Convenções no início da década de 90, tendo a maioria ratificado após a separação URSS, da Checoslováquia e da Jugoslávia. Depois de sete novas ratificações desde o ano 2000, o número de Estados Parte chegou aos 194, facto que torna as Convenções de Genebra universalmente aplicáveis. (<http://www.icrc.org>; www.forumsnlp.org).

⁵³ Acerca destas quatro Convenções e respetivos Protocolos Adicionais, veja-se MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*, Parte I, *cit.*, p. 50.

⁵⁴ De acordo com os sistemas penais idênticos ao português, cf. TERESA PIZARRO BELEZA, *Direito Penal*, Lisboa, AAFDL, 2000, p.15.

⁵⁵ CONSUELO RAMÓN CHORNET e outros, *Derechos Humanos, Estabilidad internacional, conflictos armados y protección de los derechos humanos*, Valência, ed. Tirant Lo Blanch, 2010, pp. 182-186.

- Convenção II de Haia sobre as leis e usos da guerra terrestre e Regulamento Anexo de 29 de julho de 1889 que foi substituída pela Convenção IV de Haia sobre as leis e usos da guerra terrestre e Regulamento Anexo de 18 de outubro de 1907;

- Convenções de Genebra, designadamente Convenção I de Genebra para aliviar a situação dos feridos e enfermos das forças armadas em campanha, Convenção II de Genebra para aliviar a sorte dos feridos, enfermos e náufragos das forças armadas no mar, Convenção III de Genebra sobre o tratamento aos prisioneiros de guerra e Convenção IV de Genebra sobre a proteção das pessoas civis em tempo de guerra, todas as quatro datadas de 12 de agosto de 1949;

- Convenção de Haia de 14 de maio de 1954, para a proteção dos bens culturais no caso de conflito armado;

- Convenção de 10 de abril de 1972, sobre a proibição do desenvolvimento, produção, manuseamento e uso de armas bacteriológicas, biológicas e tóxicas e sobre a sua destruição;

- Convenção de 10 de dezembro de 1976, sobre a proibição da utilização de técnicas de modificação ambiental com fins militares ou outros fins hostis;

- Protocolo Adicional às Convenções de Genebra relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais (I PA) e Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados sem carácter internacional (II PA), ambos datados de junho de 1977;

- Protocolo III Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à aprovação de um símbolo distintivo adicional de 8 de dezembro de 2005 (III PA);

- Convenção sobre a proibição do desenvolvimento, produção, armazenamento e emprego de armas químicas e sobre a sua destruição de 13 de janeiro de 1993;

- Protocolo sobre Proibições ou Restrições do Emprego de Minas, Armadilhas e Outros Artefactos conforme alteração de 3 de maio de 1996 (Protocolo II, conforme alteração de 3 de maio de 1996);

- Convenção sobre a proibição do emprego, armazenamento, produção e transferência de minas antipessoal e sua destruição de 18 de setembro de 1997;

- Protocolo Facultativo da Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à participação de crianças nos conflitos armados de 25 de maio de 2001.

Tipifica-se não só as condutas proibidas, no decurso dos conflitos armados, como também as violações graves, consideradas crimes de guerra⁵⁶, mas também, e como já referimos no início, esclarece-se reiteradamente quais são as pessoas protegidas, como é preceituado, por exemplo, através da disposição do artigo 3º comum às Convenções que protege inclusivamente quem já não participa diretamente nas hostilidades, mormente os membros das forças armadas que tenham deposto as armas e as pessoas que estejam fora de combate por enfermidade, por ter sido ferido, detido ou por qualquer outra razão.

Consideramos, portanto que, em síntese, a característica essencial na abordagem do DIH é que todas as situações carecem de proteção. Tal como refere Mangas Martín, as normas do DIH têm caráter irrenunciável, de modo que as pessoas por ele protegidas, segundo cada uma das Convenções não podem simplesmente renunciar ou prescindir parcial ou totalmente da proteção que lhes é conferida, por se tratar de direitos juridicamente reconhecidos, independentemente da vontade das vítimas.⁵⁷

4. As Convenções Internacionais

Nos finais do século XIX, as preocupações pela humanização das guerras e o interesse pela codificação das leis da guerra ganharam vulto. Tem sido afirmado por vários autores que a história do direito Humanitário é a história de uma perpétua inadaptação⁵⁸.

De facto logo após a entrada em vigor das Convenções de Genebra de 1949, surgiram os conflitos da década de cinquenta e sessenta, designadamente a guerra na Coreia com o problema do destino dos prisioneiros de guerra da Coreia do Norte. Os conflitos que foram surgindo na sociedade com resultados nefastos em grande escala nomeadamente o do Vietname, o do Líbano e as guerras da independência em África impulsionadas pelo princípio da livre determinação dos povos, puseram em relevo a inadaptação das Convenções às novas realidades.

As convenções internacionais, as Convenções de Genebra e sucessivos protocolos continuaram pois em busca da eficácia da tutela dos princípios da humanidade, em zonas de conflito.

⁵⁶Cf. artigo 85º, nº 5 do Protocolo I Adicional à Convenção de Genebra de 12 de agosto de 1949.

⁵⁷ARACELI MANGAS MARTÍN, *Conflictos Armados Internos y Derecho Internacional Humanitario*, cit., p. 149.

⁵⁸ M.F.Furet, J.C. Martinez e H. Dorandeu, *La guerre et le Droit*, Paris, Pedone, 1979, p.105, *apud* ARACELI MANGAS MARTÍN, *Conflictos Armados Internos y Derecho Internacional Humanitario*, cit., p. 42.

5. Formas de Tutela Internacional de Direitos Humanos

A aplicação dos direitos humanos está dependente de inúmeras condicionantes que, numa perspetiva pragmática, configuram as formas de tutela, mecanismos e estruturas que defendem os direitos humanos como condições inerentes à natureza da pessoa humana quer no domínio interno quer externo ou internacional.

Reportando-nos a uma fase incipiente de afirmação dos direitos humanos, a respetiva tutela e proteção da condição humana dos nacionais competia exclusivamente aos respetivos ordenamentos jurídicos e aos órgãos dos seus Estados. Não se vislumbrava outra realidade e pendia sobre o ordenamento jurídico interno o *onus* e interesse da proteção, obviamente numa tutela interna.

Todavia, a exiguidade dessas garantias, independente da discussão alicerçada em perspetivas sob a melhor forma de tutela, tornou-se demasiado evidente com as atrocidades cometidas no decurso da Segunda Guerra Mundial. A proteção dos direitos humanos constitui-se como um ónus da comunidade internacional. Independentemente de se seguir a teoria monista ou a teoria dualista, isto é, alicerçando a proteção num só domínio ou nos dois domínios (interno e internacional), o Direito Internacional Humanitário iniciou a instrumentalização da sua tutela⁵⁹. Interessa pois que o percurso traçado pelo sistema jurídico interno e o sistema jurídico internacional se conjugue na total proteção da dignidade humana.

Para além disso, há que ter em conta os atores bem como os instrumentos e mecanismos de tutela implementados no terreno, no decurso dos conflitos, *longa manus* das normas já positivadas, como executantes do DIH: Entidades de carácter independente, imparciais e de apoio à paz, as quais melhor protegem aqueles direitos e que comprovadamente se vão mostrando mais eficazes. Com efeito, são essas entidades que devem ser acolhidas estruturando uma tutela que não exclui diferenças, pugnando pela unidade na diversidade, na teia de relações diplomáticas, interesses económicos e jogos de poder, tendo por fim defender a condição e dignidade humana “lá onde os olhos não vêem”.

⁵⁹ Veja-se em WLADIMIR BRITO, *Direito Internacional Público, cit.*, pp.113-119, a relação do direito internacional com o direito dos estados, no que concerne à doutrina dualista por oposição à doutrina monista que defende o primado do direito interno.

É de realçar, sem pretendermos entrar em contradição com a asserção atrás referida, que a proteção da dignidade humana se iniciou de forma inversa se considerarmos que o ónus da tutela dos nacionais cabia aos Estados. Porém, é nosso entendimento que a defesa se tornou efetiva, numa primeira fase, sob a forma internacional e só posteriormente através das respetivas nações, na prática, essa garantia dos direitos fundamentais se foi efetivando.

Neste sentido, se detivermos a nossa análise sobre alguns dos documentos iniciadores da tutela, deparamo-nos desde logo com a Declaração de Virgínia e Constituição Americana que expressam o seu enfoque no homem, mas no pressuposto teleológico de garantir e assegurar a condição e dignidade humana a todos os seres humanos, independentemente do Estado ou Nação a que pertençam. Centralizando a tutela na vida do ser humano e nas condições de vida com o mínimo de dignidade, para que houvesse um referencial no plano internacional, consideramos que o marco decisivo nesta internacionalização da tutela ocorreu com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, com a aceitação dos Estados e posterior ratificação por parte da comunidade internacional, marcando decisivamente a internacionalização da tutela.

CAPÍTULO III –A tutela do direito nos conflitos

1. Tipos de Conflitos Armados

A classificação dos conflitos, a sua categorização é de crucial importância, desde logo para determinar a independência *jus ad bellum/ jus in bellum*, mas essencialmente para efeitos de aplicação do DIH.

Surge de imediato a questão de se saber se determinado conflito é efetivamente uma guerra civil ou se pelo contrário é uma simples agitação local. Há por isso certos elementos que se podem tornar controversos, designadamente chegar à conclusão que as forças opositoras estão ou não a controlar o território ou de que tipo de contenda se trata, de acordo com os seguintes aspetos:

- Os estados permanecerão relutantes em admitir que o limiar de uma guerra civil terá sido ultrapassado, pois à luz da classificação dos conflitos, esse reconhecimento pode ser encarado como uma legitimação das forças opositoras⁶⁰. Este facto tem contribuído para formar um obstáculo à efetiva implementação da lei humanitária nos conflitos armados não – internacionais;

- Um segundo aspeto que também pode ser relevante esclarecer em determinadas situações, consiste em saber se, nos casos em que o conflito é uma guerra civil, é pura e simplesmente uma guerra civil ou se, pelo contrário, houve intervenção exterior e, nesse caso, qual terá sido o objetivo dessa intervenção exterior: se exige uma legítima defesa coletiva ou se se trata de uma pequena intervenção que permite também uma legítima defesa, em pequena escala do próprio governo;

- Por último, na posse de todos os elementos, interessa analisar e esclarecer se o governo está a recorrer ao uso da força contra povos que pretendem exercer o seu direito à autodeterminação, analisando todos os fatores suscetíveis de influenciar e afetar o direito, bem como a fundamentação da legitimidade dos estados terceiros enquanto apoiantes do governo do Estado onde se desenrola o conflito, através da participação direta⁶¹.

⁶⁰ Cf. MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*, Parte I, *cit.*, p.113.

⁶¹CHRISTINE GRAY, *International Law and the Use of Force*, third edition, Oxford University Press, 2008, p.82.

Para efeitos da concessão de maior ou menor proteção, a pessoa humana e respetiva dignidade é a mesma independentemente do tipo de conflito em que está de alguma forma envolvida ou relacionada.

No entanto, não podemos desprezar que há certos aspetos que, pese embora não devam ser aproveitados para minorar a atenção do Direito Humanitário e a respetiva proteção, são relevantes para despoletar a intervenção da comunidade internacional, uma vez que poderão ocasionar uma grande diferença na ação bélica. No caso de num conflito armado internacional, por exemplo, membros das forças armadas estão praticamente obrigados, pela lei interna do país, a lutar por uma guerra pela qual não se decidiu e que pode, até, nem coincidir com a ideologia dos combatentes, em sentido lato; enquanto num conflito armado interno, geralmente se combate por sua própria vontade, voluntariamente, unindo-se à rebelião. Assim, também a crueldade, o ódio bem como a escassa proteção interna e internacional do indivíduo combatente ou não combatente no caso de conflito armado interno é uma constante e é uma constatação de facto que terá que ser ponderada, não por razões de maior ou menor ódio ou crueldade em relação ao compatriota ou magnanimidade em relação ao inimigo estrangeiro mas simplesmente porque o reconhecimento do conflito, em conformidade com o DIH e as respetivas razões tardam em afirmar-se e normalmente tudo ocorre tardiamente⁶².

Está em causa também a autoridade para intervir e até que ponto o Direito Internacional pode estabelecer certos limites, tendo por pressuposto a violação de Direitos Humanos essenciais.

Como afirma Deyra⁶³, a “cortesia” da declaração de guerra pertence a uma época passada. Ora, se antes através desse ato formal era possível desencadear a aplicação do *jus in bello*, reconhecendo uma situação de beligerância entre Estados, após 1949, o Direito Internacional Humanitário aplica-se automaticamente, ou seja *de jure* desde que surja uma situação suscetível de obedecer aos requisitos de um conflito armado tendo em vista o objetivo da proteção que lhe é inerente e dos Direitos Humanos em geral. É relevante determinar qual o momento certo para despoletar esse automatismo, concretizando, eficazmente e em tempo oportuno, que bens jurídicos estão em causa e que, no decurso do conflito, insta proteger.

⁶²ARACELI MANGAS MARTÍN, *Conflictos Armados Internos y Derecho Internacional Humanitario*, cit., p.35.

⁶³Cf. MICHEL DEYRA, *Direito Internacional Humanitário*, cit., pp. 43-49.

A noção de conflito armado, tendo em vista o campo de aplicação⁶⁴ poderá ser enquadrada, na esteira de Deyra⁶⁵, em seis situações tipo, em função das quais, dadas as suas características, o DIH poderá intervir.

Quanto ao conflito armado internacional, há três situações em que se recorre às regras do DIH: nas hipóteses em que o conflito opõe diretamente dois ou mais estados; nos casos em que se trate de guerras de libertação nacional; e nos casos em que se trata de um conflito armado interno que se tornou internacional, quando lhe foi reconhecida essa característica. Importa para efeitos desta classificação que neles tenha intervindo um ou mais Estados ou tenha ocorrido uma ação coerciva das Nações Unidas⁶⁶.

O conflito armado internacional consiste numa guerra declarada ou qualquer conflito entre duas ou mais partes, ainda que o estado de guerra não seja reconhecido por uma das partes ou seja contestado por todas elas. Neste pressuposto tratando-se de diferendos entre Estados com recurso à intervenção de forças militares independentemente do número de efetivos, da intensidade do conflito e mesmo da duração do confronto, estamos em face de um conflito armado. Esta qualificação de conflito armado internacional permite que o Direito Internacional Humanitário possa ser aplicado desde o início das hostilidades, mesmo que não exista qualquer resistência militar, e.g., nos casos em que as ocupações militares estão na génese do conflito.

As guerras de libertação nacional⁶⁷, na qualidade de conflitos armados internacionais também não exigem que seja reconhecido à luta pela libertação qualquer nível de intensidade como *conditio sine qua non* para que se lhe apliquem as regras de qualificação do diferendo no plano do Direito Humanitário. Basta a existência de um movimento de libertação devidamente organizado, que seja representativo do povo em nome do qual a guerra está a ser conduzida e que esse movimento de libertação nacional esteja obrigado a subscrever o mecanismo de adesão especial previsto no artigo 96º, nº 3, do Protocolo I às

⁶⁴Cf. artigo 2º da Convenção (comum) e artigo 1º do Protocolo I Adicional.

⁶⁵ Cf. MICHEL DEYRA, *Direito Internacional Humanitário*, cit., p. 43.

⁶⁶Cf. artigo 42º da CNU:” Se o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41 seriam ou demonstraram ser inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas.” (<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh>).

⁶⁷Cf. artigo 1º, nº 4 do Protocolo I Adicional as Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, relativo à proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais, adotado a 8 de junho de 1977, pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicado aos Conflitos Armados (www.gddc.pt), em 26/10/2012).

Convenções de Genebra, isto é, no caso de povos cujos conflitos consistem em opor-se à dominação colonial e ocupação estrangeira no exercício do direito dos povos à autodeterminação em que a adesão ao protocolo pode ser formalizada com o simples envio de uma declaração unilateral ao depositário⁶⁸.

Concordamos com Deyra⁶⁹ na asserção que a assimilação das guerras de libertação nacional aos conflitos internacionais decorre da afirmação do princípio do direito à autodeterminação dos povos sob o jugo colonial⁷⁰. Desta feita, o ressurgimento do conceito de guerra justa poderá levar a análises no plano do *jus ad bellum* bem como quanto à aceitação da legitimidade das causas defendidas como bastiões de princípios de autodeterminação dos povos, consagrados e comumente aceites pela comunidade internacional e as Altas Partes Contratantes das Convenções Internacionais.

Quanto à dissipação do interesse prático da discussão em termos do *jus ad bellum* e do retorno ao velho conceito da guerra justa e legítima, afigura-se-nos acrescentar que logo após a inclusão deste Princípio da Autodeterminação dos Povos, definitivamente no âmbito do direito internacional com a ratificação da Carta das Nações Unidas em 1945, garantindo ao povo de qualquer país, o direito de se governar e escolher o seu próprio destino sem interferências externas, os povos sob esse jugo colonial foram tentando a sua libertação, malgrado a relutância e feroz oposição por parte dos Estados colonizadores. Ainda no âmbito das guerras de libertação nacional, veja-se ainda as lutas intermináveis e por vezes fratricidas ocorridas na África (Saara Ocidental), na Ásia (Afeganistão e Timor Leste) e um pouco por todos os Continentes na prossecução daquele princípio. As Convenções aceitavam e combatiam esse perigo que vinha de fora e legitimavam o DIH. Atualmente, numa ordem mundial transformada pós a queda do muro de Berlim, as grandes potências vão-se imiscuindo nos assuntos internos dessas nações, em nome da defesa da democracia e da liberdade. Governantes que até ontem eram fatores de estabilidade, poderosos, com décadas de governação à frente de regimes mundialmente reconhecidos como poderosos e destacados parceiros diplomáticos, têm sido transformados num ápice em ditadores e terroristas sanguinários e sido alvos numa caça implacável ao homem, sem dignidade e ou

⁶⁸ Cf. MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*, Parte I, *cit.*, pp.116-117, quanto à entrada em vigor do I PA, apenas em 1994.

⁶⁹ Cf. MICHEL DEYRA, *Direito Internacional Humanitário*, *cit.*, p. 43.

⁷⁰ Princípio afirmado na Carta das Nações Unidas, de 1945, nomeadamente no § 2º do seu art. 1º, com a epígrafe “Propósitos das Nações Unidas”.

direitos com a consequente instabilidade e ceifa de vidas inocentes que vai mais longe que o campo de aplicação das guerras de libertação nacional, que extravasa o conceito de conflito interno mas que tarda muitas vezes a ser objeto da atenção do DIH, pela simples razão que, em nosso entender, não apresenta a necessária percepção quanto à evolução do conflito nem quanto aos elementos que estiveram, ou ainda estão, na sua génese. A evolução dos conflitos é tal que o ditador de ontem pode transformar-se na vítima de amanhã.

Quanto ao Conflito Interno Internacionalizado não é mais que um conflito interno que progressivamente, na sequência de intervenções estrangeiras tanto ao nível financeiro e logístico como através da intervenção militar, adquire as características de um conflito armado internacional.

Dadas as suas características e a espontaneidade como estes conflitos se podem desenvolver, estando em constante mutação, considera-se que o nível exigido para esta internacionalização é pouco elevado bastando que haja “envio de fundos ou de conselheiros e equipamentos para operar a internacionalização do conflito”⁷¹, factos que nos respondem às questões de saber quais são os casos que devem ser considerados como conflitos internos internacionalizados, e quais são as regras que deverão ser aplicáveis em termos de proteção internacional, a partir do momento em que um estado terceiro intervém, diretamente através de seus agentes, ou indiretamente, nas hostilidades desse conflito interno, assumindo ou não as suas ações.

Um breve apontamento, neste tipo de conflitos é que apresentam um carácter de “perenidade”, passe a expressão, na medida em que se vão prolongando no tempo sem começo definido, e sem fim à vista.

Outra característica fundamental, neste tipo de guerras é que, numa espécie de endemia, por razões étnicas, raciais, culturais e políticas as populações são manipuladas de tal forma que, escudando-se em motivos ideológicos, alimentam os conflitos aderindo a facções e partidos armados, urdindo as teias dos conflitos em cujos estados para se sobreviver há que pertencer a um grupo mais forte. Os casos do Chade⁷², do Ruanda⁷³, do Burundi⁷⁴, da República Democrática do Congo⁷⁵, do Uganda⁷⁶, da República Centro

⁷¹Cf. MICHEL DEYRA, *Direito Internacional Humanitário*, cit., p. 45.

⁷²Cf. Veja-se o caso conhecido como a Guerra por procuração entre Chade e Sudão, «*Darfur, o genocídio*», Sld, setembro, 2007 (www.sauverledarfour.eu/monde_lire).

⁷³Genocídio dos Tutsis, em 1994, no Ruanda.

⁷⁴ Genocídio no Burundi, em 2003.

⁷⁵Malgrado a presença das NU (MONUC) desde 1999 na RDC, bem como da EU com a missão de

Africana⁷⁷ e Afeganistão⁷⁸ entre muitos outros que poderiam ser citados, embora sejam conflitos de níveis diferentes têm um fator comum – o facto de o perigo vir de dentro. Posteriormente os dirigentes vão manipulando os motivos e cimentando o conflito e os que são ostracizados ou afastados apelam para a atenção da comunidade internacional em busca da legitimidade conferida pelo Conselho de Segurança.

Quanto à questão da proteção, aceita-se de acordo com a jurisprudência do TIJ uma proteção diferenciada com base no DIH, que consiste no fracionamento jurídico do conflito, aplicando as normas do direito dos conflitos armados internacionais entre as partes estaduais e as normas dos conflitos internos entre as partes estaduais e os membros da insurgência⁷⁹.

Ainda para efeitos de determinar qual a proteção que o DIH pode conceder, importa ainda referir o Conflito Armado Não Internacional que o DIH classifica como conflitos intraestaduais, vulgarmente ligados à fragmentação dos estados até então multinacionais, que em certos momentos da sua história, se deparam com conflitos de identidade e soberania⁸⁰.

O DIH acolhe estes conflitos acautelando a proteção seguindo um padrão mínimo exigido que tem por pressuposto o respetivo grau de intensidade: as disposições do artigo 3º comum às Convenções e as disposições que o artigo do II PA defende. Quanto ao artigo 3º comum das Convenções⁸¹, supra transcrito, estipulando uma proteção mínima, permite a proteção da pessoa no ordenamento interno, incumbindo os Estados de respeitar um mínimo humanitário aos seus nacionais que se tenham rebelado contra a autoridade do próprio Estado recorrendo às armas, bem como o grupo(s) revoltoso(s). Para que haja conflito armado e seja aplicável o DIH, que inclui um mínimo humanitário, a parte rebelde deve deter uma organização mínima e de forças armadas e o conflito e o diferendo ou

reestruturação do sistema de segurança e a MONUSCO, desde 30/06/2011, o conflito e a insegurança do país mantêm-se em algumas províncias, designadamente no Norte e Sul Kivu.

⁷⁶Conflito do Uganda fomentado pelo “Exército de Libertação do Senhor”.

⁷⁷A República Centro Africana constitui uma zona de grande instabilidade e conflito, desde a data da sua independência, em 13/08/60, também assolada por movimentos rebeldes e lutas étnicas, fortemente influenciada pelo Sudão.

⁷⁸Guerras do Afeganistão, desde 1989 até hoje, cujas razões se vão alterando, mas sempre numa base étnica e fratricida.

⁷⁹MICHEL DEYRA, *Direito Internacional Humanitário*, cit., p. 46, com referência ao acórdão do TIJ, proferido em 1986, no caso *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*.

⁸⁰Conforme sucedeu no caso do desmembramento da URSS e Jugoslávia, bem como as consequências, a nível do mapa político europeu, da queda do muro de Berlim em 1989.

⁸¹Veja-se o teor da referida disposição supra, nota 38.

conflito entre as partes deve atingir um nível de hostilidade de caráter aberto e coletivo, sem todavia contemplar simples tensões ou distúrbios internos.

O artigo 1º do Protocolo II, por seu lado, considera que em caso de conflito que oponha as forças armadas de uma Parte contratante a forças dissidentes desse Estado, essas forças dissidentes devem estar sob um comando por elas responsável e simultaneamente exercer um controle sobre uma parte do território que lhe permita conduzir operações militares e aplicar as normas previstas no Protocolo II, caso surjam situações que a isso o exijam, mormente no tratamentos de prisioneiros de guerra, bem como no tratamento de feridos e enfermos. Importa referir ainda que para efeitos da qualificação de conflitos armados, essas normas têm um conteúdo mais restritivo em relação ao artigo 3º comum às Convenções, pois enquanto as situações que tipificam os conflitos armados internacionais são mais latas, no caso das situações do conflito armado não internacional, no que concerne ao artigo 3º, as situações apresentam um patamar mais restrito que no entendimento de Deyra⁸² se assemelham às guerras civis clássicas, nomeadamente a guerra da secessão dos EUA, a guerra civil espanhola e o conflito da Eritreia.

Claramente que, mesmo que o DIH tenha como o objetivo a defesa dos Direitos Humanos em caso de conflito armado protegendo as vítimas em situações em que o estado de direito não funciona, por ação ou omissão dos estados, poderão ocorrer inúmeras situações com um número elevado de vítimas, sem que possam ser enquadradas em nenhum tipo de conflito que nenhuma convenção ou protocolo tipifica, tendo em vista a proteção desses indivíduos.

Essas situações de conflitos em que o DIH não é aplicável, por não se enquadrar nos requisitos anteriores e que o Direito Internacional dos Direitos Humanos, dadas as situações de emergência pode justificar a suspensão de certos direitos, apresentam-se vulgarmente sob a forma de tensões, distúrbios internos, motins e atos de violência suscetíveis de gerar situações em que não é conferida proteção às vítimas pelo DIH, sem prejuízo de se poderem evoluir para conflitos, à luz da classificação do DIH⁸³.

A declaração de Turku⁸⁴ com um campo de aplicação muito vasto retoma assim os princípios comuns aos Direitos Humanos e ao DIH, garantindo as regras humanitárias

⁸²MICHEL DEYRA, *Direito Internacional Humanitário*, cit., p. 47.

⁸³ Cf. Artigo 1º, nº 2, II PA.

⁸⁴Cf. Declaração de *Turku* nota 13.

mínimas, com base naqueles princípios, nomeadamente na proteção do direito à dignidade da pessoa humana, versando o direito dos detidos, o terrorismo, deslocações forçadas de populações, garantias jurisdicionais previstas nos ordenamentos jurídicos, direito a um julgamento justo, acesso às vítimas e tratamento adequado e demais situações de tensões ou distúrbios internos em face das quais o DIH se possa revelar inoperante.

No que concerne a outras situações, anteriores ou posteriores aos conflitos, pese embora sejam consideradas em tempo paz e numa primeira análise insuscetíveis de serem tuteladas pelas regras do DIH poderão também ser englobadas com medidas protetoras das vítimas. Sob o patamar de uma proteção indireta, o DIH remete para a difusão de normas, para a sinalização de bens protegidos e criação de certas estruturas, em tempo de paz. Sob a égide de uma proteção direta, em nosso entender, este mesmo género de medidas, em tempo de paz, aplicar-se-ia à situação pós-conflito em que, na sequência dos acordos de paz, o conflito se considera encerrado, mas não raras vezes, por patologias do processo de Desarmamento Desmobilização e Reintegração (DDR) ou outras razões, as vítimas se encontram desprotegidas devido à não pertinência e descontinuidade das normas do DIH, incapazes de tutelar até ao fim a proteção do seu objeto e bens jurídicos a proteger.

a. O elemento humano

Não faria sentido toda a análise que orienta o nosso estudo sem nos debruçarmos atentamente sobre os agentes suscetíveis de perpetrar atos lícitos ou ilícitos à luz do DIH. Devemos por conseguinte centrar a nossa atenção sob a perspetiva de uma dupla vertente que pode incidir sobre o mesmo elemento, sobre o mesmo indivíduo o mesmo agente ativo, cujo papel poderá mesmo ser similar, mesmo camaradas de armas nas gírias dos combatentes, mas que por razões de fragilidades pessoais, em função da idade ou género, não são considerados combatentes sob o ponto de vista da aplicação das regras do processo DDR, na fase de reconstrução⁸⁵.

Referimo-nos por exemplo às crianças, às mulheres em determinadas situações normalmente impeditivas de participar nos conflitos, mas que acabam por ser involuntariamente recrutadas, em situações de inferioridade, pelas fações e, por último, aos

⁸⁵ Voltaremos a abordar esta questão no capítulo IV, no âmbito da reconstrução e desenvolvimento do processo DDR.

ex-combatentes com deficiências e considerados inaptos, os quais são normalmente segregados do grupo e desvinculados, sem qualquer apoio.

A relevância da questão incide, aliás de acordo com o objetivo final da nossa abordagem, no facto de se determinar, de acordo com as fases do conflito, quem é quem e se a sua classificação final está em conformidade com os requisitos das Convenções de Genebra e dos respetivos protocolos.

Em termos de recrutamento, podemos admitir que para efeitos de classificação como combatente há que distinguir a situação de facto, ou seja referente às circunstâncias concretas em que aqueles indivíduos enfrentam o inimigo, esgrimindo as armas e participando em operações militares, com o mesmo ideal ou objetivo, da base legal que lhe está inerente, isto é, o regime do artigo 43º do Protocolo⁸⁶.

O regime estabelecido no protocolo I prevê que, para usufruir do estatuto de combatente, basta pertencer às forças armadas no sentido lato, no sentido de poder pertencer a qualquer grupo ou unidade armada e organizada desde que esteja sob o comando responsável pela conduta dos seus subordinados em relação a uma facção do conflito. A distinção entre forças regulares ou irregulares, profissionais, milícias, voluntários e resistência não está prevista para efeitos de classificação de combatente. A única condição para se ser considerado combatente, ao abrigo deste regime é que qualquer membro dessas forças armadas, excetuando o pessoal sanitário e religioso é considerado um combatente, estando desde logo, à exceção do guerrilheiro, adstritos à obrigação de fazer uso de um uniforme ou distintivo e usar as armas abertamente.

No seguimento da nossa questão anterior quanto à dupla vertente da qualificação de combatente, no nosso entender enquadra a atuação dos indivíduos em concreto, importa referir que o primeiro protocolo, para além de estender o estatuto de combatente a nacionais neutros quando incorporados nas forças armadas e a pessoal militar da proteção

⁸⁶ Cf. Artigo 43º do Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais, na Secção II - Estatuto do combatente e do prisioneiro de guerra sob a epígrafe: “Forças Armadas: ‘1 - As forças armadas de uma Parte num conflito compõem-se de todas as forças, grupos e unidades armadas e organizadas, colocadas sob um comando responsável pela conduta dos seus subordinados perante aquela Parte, mesmo que aquela seja representada por um governo ou uma autoridade não reconhecidos pela Parte adversa. Essas forças armadas devem ser submetidas a um regime de disciplina interna que assegure nomeadamente o respeito pelas regras do direito internacional aplicável nos conflitos armados.

2 - Os membros das forças armadas de uma Parte num conflito (que não o pessoal sanitário e religioso citado no artigo 33.º da Convenção III) são combatentes, isto é, têm o direito de participar diretamente nas hostilidades.

3 - A parte num conflito que incorpore, nas suas forças armadas, uma organização paramilitar ou um serviço armado encarregado de fazer respeitar a ordem, deve notificar esse facto às outras Partes no conflito.” ‘

civil, concedeu expressamente o estatuto de combatente ao guerrilheiro, sem descurar a devida proteção aos diversos atores da guerra designadamente a criança.

Ficaria portanto sanada a questão essencial de direito e de facto, *mutatis mutandis* ao longo das várias fases do conflito salvaguardando a condição de combatentes, para de efeito de contrapartidas pós-conflito, a todos aqueles que efetivamente participaram nas hostilidades. Todavia, como teremos ocasião de referir em sede própria esta classificação na grande maioria dos casos acaba por perecer no decurso do processo de desarmamento, desmobilização e reintegração, pois no fim das hostilidades aquilo que consistia num estatuto poderá transformar-se num direito perdido assim como as respetivas regalias que lhe estariam inerentes pois que, pelo facto de não preencherem os requisitos de ex-combatente, os “combatentes” não terão acesso aos pecúlios e benesses que teriam no caso de nos acantonamentos, aquando da classificação e registo lhes fosse atribuída aquela qualidade⁸⁷. A relevância desta questão será ainda detalhada no capítulo dedicado ao processo DDR por ser nessa fase que essas discrepâncias de ineficácia e injustiças em relação aos menos influentes, que durante todo o conflito foram os mais desprotegidos, podem ocorrer.

Não se pode perder de vista que a participação de crianças nos conflitos, direta ou indiretamente, no âmbito do artigo 77º, nº 2, do protocolo I (idades compreendidas entre os 15 e 18 anos),⁸⁸ quer fora do âmbito desse artigo, com idade inferior a 15 anos terão de ser igualmente considerados combatentes, para efeitos de esse elemento humano já de si indefeso e vítima discriminação nos conflitos, não ser duplamente lesado, estando-se-lhe inexoravelmente, a sonegar-lhe direitos e eventuais privilégios⁸⁹ dos quais posteriormente poderia beneficiar caso fosse considerada combatente de facto e de direito.

Em face desta da situação, o Direito Internacional Humanitário⁹⁰ mais relevante sobre este aspeto e as normas de Direitos Humanos estipulam que devem ser seguidos

⁸⁷ As convenções de Genebra de 1949 e protocolos posteriores de 1977 e a convenção dos direitos da criança de 1989 estipulam as normas e diretivas principais que devem ser seguidos no tratamento das crianças incluindo os programas de desarmamento, desmobilização e reintegração no respeito pelos princípios da não-discriminação, igualdade de género, não-institucionalização e não-estigmatização da criança e reunificação da família.

⁸⁸ Cf. artigo 77º, nº 2, do I Protocolo Adicional da Convenção: “As Partes no conflito tomarão todas as medidas possíveis na prática para que as crianças de menos de 15 anos não participem diretamente nas hostilidades, abstendo-se nomeadamente de os recrutar para as suas forças armadas. Quando incorporarem pessoas de mais de 15 anos mas de menos de 18 anos, as Partes no conflito esforçar-se-ão por dar a prioridade aos mais velhos.”

⁸⁹ Vide artigo 38º, nº 2, da Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da criança que implicitamente autoriza a participação indireta das crianças menores de 15 anos nos conflitos.

⁹⁰ Cf. *Disarmament, Demobilization, and Reintegration of Ex-Combatants In a Peacekeeping Environment*,

alguns requisitos mínimos que devem ser tomados como referência. Estipulam as normas das Convenções que as partes em conflito nunca devem recrutar crianças menores de 15 anos de idade, nem permitir que elas participem diretamente nas hostilidades e que os estados devem adotar medidas para promover a recuperação física e psicológica e reintegração social da criança vítima dos conflitos armados, a qual deve ter lugar num ambiente propício ao desenvolvimento salutar, ao respeito e dignidade da criança. Prevê também que, quando a criança tenha tomado parte nas hostilidades e tenha sido capturada, mantém o direito à proteção especial.

b. Situações de não reconhecimento do Estatuto de Combatente

Outra situação totalmente diversa é aquela em que o DIH não reconhece o estatuto de combatente a determinados elementos, simplesmente porque a atividade por eles desempenhada, os objetivos por eles prosseguidos não são considerados legítimos à luz do Direito Internacional, normalmente por ausência de ideais, não fazerem parte do Estado em conflito ou não aceitação dos seus *modus operandi*. Estão incluídos nesta categoria de civis, pelas razões que vamos abordar, os espões e os mercenários.

Quanto aos espões, embora a procura de informações integre os usos e costumes da guerra, não sendo proibida, portanto, pelo DIH, em tempo de guerra e mesmo autorizada em tempo de paz pelo Direito Internacional Público, a qualificação como combatente para efeito de beneficiar do estatuto de prisioneiros de guerra não se lhes aplica. Os requisitos da principais da Convenção tal como agir de uniforme ou com indumentária que o distinga dos não combatentes, não se verificam, para além de, acrescentamos nós, não haver armas à vista e igualdade de armas, no sentido de assumir claramente a função desempenhada no conflito, facto que deita por terra um dos requisitos essenciais, na nossa perceção, que consiste na existência de uma cadeia de comando assumida e respetiva responsabilidade em relação à posição ocupada, que no caso dos espões não existe, não está clarificada, ou simplesmente não é assumida⁹¹.

No que concerne aos mercenários, caracterizados pela sua participação voluntária no conflito a troco de uma remuneração, não sendo nacionais do estado ao qual está ao

Principles and Guidelines, United Nation Department of Peacekeeping Operations, Lessons Learned Unit, UN, DPKO, 1999, p.22.

⁹¹Cf. MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*, Parte III, Braga: AEDUM, 2010, pp.46-47.

serviço, trata-se de um tipo de interveniente que, de acordo com o artigo 47º do I PA, não tem base legal de suporte para invocar o estatuto de combatente. Consiste num elemento humano que desde logo não poderá invocar o estatuto de nacional neutro⁹², ou prisioneiro de guerra. Como consequência dessa condição, está sujeito em caso de detenção a ser processado e eventualmente condenado pela participação pessoal nas hostilidades. Todavia, qualquer que seja a situação, o tratamento a ter não poderá ser incompatível com as regras mínimas de proteção do mercenário⁹³.

De certa forma, o surgimento de guerras coloniais, desde 1960, está relacionado com a intervenção de grupos militares privados em alguns conflitos. Alterações no modelo profissional da instituição militar, redução de estruturas, de efetivos militares, bem como a exigência de quadros cada vez mais qualificados e lançamento de novas armas e equipamentos fez com que alguns exércitos tivessem que recorrer a serviços militares especializados exteriores, privatizando de certa forma guerras distantes. Estes grupos de mercenários foram surgindo com maior incidência após o ano de 1960, coincidindo com o surgimento dos novos estados africanos resultado dos movimentos de autodeterminação. Tratando-se de grupos que podiam estar a defender qualquer um dos lados das contendas, sem quaisquer idealismos, “contra ou favor dos poderes de facto e internacionalmente reconhecidos”. A respetiva missão consistia normalmente em instruir, treinar e aconselhar tropas mas também em enquadrar forças independentemente da ideologia ou motivos para participar nas hostilidades, sendo que a única a motivação era a remuneração financeira. Oriundos de diversas nacionalidades, ou sendo mesmo apátridas, o seu incremento levou a que, em 1977, as Nações aprovassem no Protocolo Adicional à Convenção de Genebra, especificamente quais as condições segundo as quais se é considerado mercenário. Por outro lado, em 04 de dezembro de 1989, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução 44/34 onde reafirma a condição de mercenário do Protocolo Adicional. No

⁹² De acordo com o artigo 47º, do I PA, em caso de captura o mercenário não poderá invocar o estatuto de nacional neutro bem como não terá direito ao estatuto de combatente ou prisioneiro de guerra, podendo ser processado e condenado pela sua participação nas hostilidades. Cf. a este propósito Manual de Emprego do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas, MD-34-M03, 1ª ed., Brasília, 2011, p. 23, Sobre o estatuto de neutralidade, www.defesa.gov.br.

⁹³ Vide Convenção contra o Recrutamento, Utilização, Financiamento e Instrução de Mercenários, de 04 de dezembro de 1989, a qual estipula quais as seis condições essenciais para que um participante num conflito seja qualificado como mercenário.

entanto fá-lo relacionando-os com as atividades e recrutamento das Empresas Militares Privadas (EMPs).⁹⁴

Efetivamente, concordamos que a legitimação da guerra tem a sua razão de ser, no âmbito da humanização da mesma, mas também no sentido de se ser titular de certa impunidade em relação a atos de violência praticados pelos agentes no decurso dos conflitos. Justifica-se pois que o limite dessa ilicitude seja rigorosamente delimitado de acordo com as normas de DIH, seja no que se relaciona com o elemento humano (combatente ou não – combatente) seja no que se refere aos tipos de conflitos. Em boa verdade, os agentes legitimados a praticar atos bélicos conforme decorre das normas, usos e costumes da guerra, sob a égide do Direito Internacional, estão protegidos pelo DIH dado que, sem prejuízo da existência de casos específicos de limitações daquela qualificação, são suscetíveis de minorar a proteção até aos mínimos humanitários.

2. Evolução histórica

Uma espécie de evolução histórica na tutela dos Direitos Humanos, em caso de conflito armado, constitui tarefa difícil dado que, em nossa opinião, essa tutela caso tivesse existido no sentido estritamente histórico e de relevância histórica, não foi para além de iniciativas pessoais e atos de humanidade praticamente isolados no tempo e maioritariamente da responsabilidade dos próprios intervenientes no conflito. Resta-nos apenas o passado recente, como vamos referindo nesta dissertação.

Numa aproximação do adágio popular “Grandes males, grandes remédios”, primeiro sucederam-se os massacres, os abusos e abandonos na guerra, depois o despertar de consciências. De seguida, a mobilização da comunidade internacional para materializar a eficácia do DIH. Optamos, assim pela via da análise diacrónica a um passado recente, tendo como referência a própria evolução dos conflitos e, para finalizar, a perspetiva sincrónica numa abordagem atual da eficácia da tutela.

⁹⁴Cf. PEDRO PEZARAT CORREIA «*A tendência para Privatização da Violência*». Guerra e Paz nos nossos dias, Janus, 2005, p. 129.

a. Perspetiva diacrónica

É comumente aceite e fruto da evolução de certos conceitos civilizacionais que os projetos de guerra e atos de violência produzem cada vez mais aversão nos estados civilizados.

Os malefícios deste recurso são de tal forma graves e incontrolláveis que, mesmo nos casos em que a guerra é considerada pontualmente inevitável, é vista, em última análise, como uma necessidade deplorável. É o último recurso após o falhanço de todas as tentativas de resolução da contenda por meios pacíficos, quando os princípios da legítima defesa justificam que qualquer Estado, tal como qualquer indivíduo – aquele em dimensão diferente deste – têm que utilizar a força para se proteger e reagir a “um ataque armado” que ponha em causa o prejuízo e a garantia inexorável dos direitos humanos⁹⁵.

Numa perspetiva diacrónica, a evolução do direito humanitário está diretamente relacionada com a atividade social que é a guerra, desumana e cruel, e que tem vindo a influenciar e construir a história da humanidade. A inquietude do uso da violência e o permanente desrespeito pela vida humana tem determinado a regulamentação ou tentativa de regulamentação desta atividade em todos os tempos e culturas marcando e enegrecendo implacavelmente a história da humanidade.

Configurando uma relação de causa efeito, faseada no tempo: conflito *versus* consequências desses conflitos e respetivas medidas tendentes a minimizar os efeitos nefastos dessas consequências, os esforços perpassados ao longo da história, desde as tentativas – porventura hodiernamente incipientes - todavia *in illo tempore* terão surtido louváveis efeitos.

Seguindo a aceção de Rousseau de que a guerra não é uma relação de homem para homem, mas uma relação de Estado para Estado em que os particulares são inimigos apenas acidentalmente⁹⁶ e que cada Estado só pode ter como inimigo outro Estado, os meios e condutas da guerra e dos conflitos armados estão consignados ao *iter procedendi* do DIH

⁹⁵ Efetivamente, a legítima defesa é a única justificação para o uso unilateral da força expressamente admitida na Carta das Nações Unidas. E o recurso à legítima defesa – que a Carta afirma poder ser individual ou coletiva – pressupõe sempre a verificação efetiva de um ataque armado. Nesse sentido, o TIJ afirmou: “No caso de legítima defesa individual, o exercício deste direito está submetido à condição de que o Estado interessado tenha sido vítima de um ataque armado. A invocação a legítima defesa coletiva não afasta, obviamente, a necessidade dessa condição” (TIJ Rep., 1986, p. 103, par. 195 – *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*).

⁹⁶ ALLEJANDRO VALENCIA VILLA, *La Humanización de La Guerra*, cit., p. 23.

cujas normas tentam humanizar os conflitos, salvaguardando o direito à vida dos combatentes e, ou ex-combatentes sempre que as circunstâncias de facto assim o permitem. Trata-se portanto de um pressuposto interessante, segundo o qual participar num conflito, tomar parte ativa na guerra não significa ajuste de contas nem partilha de ódio pessoal.

Todavia em qualquer caso, em conflito aceso ou em pós-conflito, o Direito Internacional Humanitário defende o respeito pelos Direitos Humanos mínimos e irrenunciáveis e inderrogáveis, qualquer que seja a classificação dos conflitos armados.

Numa pequena ronda pela história dos conflitos, encontramos ao longo da história certas reminiscências de regulamentação do uso da força. Ainda que tímidas em relação aos danos pessoais provocados pelos conflitos armados, na antiga China e Idade Média tentou-se suavizar a violência dos confrontos. As leis da guerra eram ocasionais e de âmbito do direito interno muito restrito até meados do Século XIX. Para além deste facto, o uso da força foi sendo banido ao longo dos tempos como instrumento de recurso nas relações internacionais⁹⁷.

Depois do tratado sobre a regulamentação da guerra, escrito por Simón Bolívar e Pablo Morillo data de 26 de novembro de 1820, em Trujillo, na Venezuela, com vigência ou execução muito efémera, o suíço Henry Dunant abalou, de certa forma a letargia europeia, em 1862 com o livro “Memórias de Solferino”.

Segundo Valencia Villa, com este livro, em que é feita referência às ações de socorro efetuadas durante a batalha de Solferino, na região da Lombardia ocorrida em 1859, Dunant com mais quatro compatriotas conseguiu persuadir os governantes suíços da época a organizar a Conferência Internacional em Genebra a qual teve como resultado o início da atividade do Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e a Convenção de Genebra de 22 de agosto de 1864, onde surgiram os primeiros desenvolvimentos do DIH.

Ainda no seguimento das afirmações de Valencia Villa, desde a Antiguidade e a Idade Média, as leis da guerra são a tentativa mais “perseverante e metódica” que o homem conheceu para tornar mais suave a guerra. De acordo com o mesmo autor, o manual de *Sun*

⁹⁷ Nesse sentido, veja-se o art. 1.º do Pacto Briand-Kellog, de 1928 (cujo texto pode ver-se em, JOSÉ ALBERTO AZEREDO LOPES, *Textos Históricos de Direito e de Relações Internacionais*, Porto: GEI, UCP, 1999, pp. 359-361), e posteriormente, em termos mais amplos, o art. 2.º, n.º 4, da Carta das Nações Unidas.

Tzu, no século V a. C, “A arte da Guerra” demonstra uma atualidade e sabedoria surpreendente.

Roma também teve a sua contribuição histórica para o desenvolvimento do direito humanitário através da noção de *ius gentium* do direito romano cujas normas consuetudinárias eram consideradas comuns a todos os povos por serem aplicadas não só a cidadãos romanos mas também a estrangeiros, em Roma.

Santo Agostinho reformula, no Século V, a teoria sobre o conceito da guerra justa defendendo que a ordem natural era um reflexo da ordem divina e que o soberano tinha o poder legítimo de estabelecer e manter esta ordem. Apoiando-se neste pensamento bastava que o legítimo soberano declarasse uma guerra como justa e defensora dos interesses divinos. Todos os atos de guerra estariam justificados pela parte dos defensores da causa divina e detentores da razão, de acordo com aquela teoria. Quanto aos outros como adversários e inimigos de Deus participavam numa guerra injusta que não podia ser tutelada por conceitos ou princípios humanitários⁹⁸ caso ao tempo estivessem tipificados. Era afinal este princípio que estava na base da experiência das Cruzadas, no início do Séc. XI.

Outro grupo cujos elementos podem também ser considerados, de certa forma, seguidores de códigos próprios e leis de conduta na guerra, embora apenas aplicáveis a eles próprios e em contendas entre eles, é a cavalaria com o seu código de conduta militar, as suas cerimónias de cavaleiros, torneios e contendas com regras de conduta com normas a respeitar nos combates entre cavaleiros.

Hugo Grócio na sua obra “*De jure belli ac pacis*” vai para além do conceito da guerra justa sustentando a moderação por motivos de humanidade. Conhecido como o pai do direito das gentes, defendia a condução racional das hostilidades (*temperamenta in bello*)⁹⁹.

A questão da aplicação de certos princípios humanitários, ou significativos de conduta humanitárias nos conflitos foi perdurando no tempo e a florada pelos autores, tal como Emerico de Vattel, no século XVIII¹⁰⁰ e Friedich von Martens¹⁰¹, que em termos práticos

⁹⁸ ALLEJANDRO VALENCIA VILLA, *La Humanización de la Guerra*, cit., p. 19.

⁹⁹ HUGO GROTTIUS, *De Jure Belli ac Pacis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1853.

¹⁰⁰ O autor lançou a ideia que os princípios humanitários também se deviam aplicar aos rebeldes.

¹⁰¹ A cláusula de Martens, de 1899, tem mais de um século de história e foi originalmente apresentada pelo delegado da Rússia, Friedich von Martens, na I Conferência de Paz de Haia, em 1899; foi inserida nos preâmbulos da II Convenção de Haia, em 1899 e na IV Convenção de Haia de 1907. Cf. MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*, Braga: Parte I, cit., p.68. O objetivo da cláusula era estender a proteção às pessoas civis e aos combatentes em todas as situações. Voltou a figurar na disposição comum relativa às quatro Convenções de Genebra, assim como no Protocolo Adicional de

consideram que o direito das gentes como direito de natureza consuetudinária dificilmente teria uma evolução *pari passu* com o desenvolvimento das novas armas e técnicas de combate.

É porém com Rousseau, insito no sua obra “O contrato Social” que se transcende o sofisma da guerra justa se reconstrói o conceito clássico de guerra estabelecendo a diferença, já referida anteriormente, em relação a épocas anteriores para traçar os limites da guerra e não ponderar o valor da natureza humana dos vencidos, feridos, prisioneiros ou vítimas inocentes ou alheios aos conflitos. Ficou assim estabelecido com este avanço de génio de grande pensador que um dos princípios fundamentais do Direito Humanitário consistia em fazer a distinção entre combatentes e não combatentes, no sentido em que se tem direito a matar o inimigo enquanto tem armas na mão, mas logo que se rendem ou deixam de ser instrumentos de defesa do inimigo deve ser respeitada a sua natureza humana, a sua integridade física e ninguém tem legitimidade para lesar a integridade física ou direito sobre as suas vidas.

O decurso dos conflitos e a iniciativa dos intervenientes leva a que, não obstante os conceitos teóricos se desenvolvam, as teorias não acompanhem a dura realidade uma vez que desde sempre são conhecidas barbáries nos conflitos, ocasionadas por decisões políticas ou meramente táticas sob o ponto de vista da condução da guerra e perpetradas por seres humanos.

Reportando-nos a exemplos de atitudes de índole humanitário em face da crueza dos conflitos ao longo das épocas, não será despiciendo afirmar que podemos acrescentar um elemento novo na medida em que o tratamento humanitário de uma forma incipiente dependia mais da iniciativa particular, do soldado, do combatente, do comandante do que propriamente da norma positivada, dos códigos institucionais, isto é, não tanto dependente do princípios escritos mas sim do *ius cogens*, no verdadeiro sentido do termo¹⁰².

1977. Em conformidade com o artigo 1º deste Protocolo Adicional I tanto os combatentes como os civis naquelas circunstâncias ficariam sob a proteção e autoridade dos princípios de direito internacional, tal como resulta dos costumes estabelecidos, dos princípios humanitários e consciência pública. Consistia o objeto da cláusula em aplicar o princípio residual da humanidade às lacunas do DIH, o que contrastava com o tradicional princípio residual da liberdade na medida em que as partes deixavam de ter liberdade ilimitada na escolha dos meios e métodos de combate ou no tratamento de indivíduos sob a sua responsabilidade em situação de conflitos armados.

¹⁰²Cf. o conceito de *ius cogens* como normas de Direito Internacional Público com eficácia *erga omnes*, que não podem ser revogadas pelas partes, ver supra, nota 52 e bibliografia aí citada.

Desta feita alusões sobre a forma de conduzir a guerra em relação aos cuidados médicos dos soldados feridos em campanha foram surgindo de forma esporádica, desde o século XVI, mais vulgarmente em França durante o século XVIII. Todavia, a tendência, durante o século XVI e XVII refletia-se apenas em pactos militares que vinculavam apenas os respetivos comandantes a fornecer determinada proteção a feridos e doentes em caso de rendição. Esses pactos que visavam essencialmente o intercâmbio e resgate de prisioneiros foram tomando a forma de pequenas convenções entre os chefes militares que ao mesmo tempo tinham como objetivo uma espécie de ajuste de contas entre vencedores e vencidos, no sentido económico do termo, designadamente o encargo, gastos tidos com os enfermos e feridos do lado inimigo.

O tratamento humanitário, nos conflitos armados, foi por isso evoluindo com base nestes acordos dando lugar a instrumentos jurídicos que foram tutelando situações ou conflitos pontuais até às convenções de âmbito internacional de que temos conhecimento na atualidade.

Insistindo numa perspetiva diacrónica dos conflitos e tratamento humanitário a eles inerentes, remonta a 1784 o tratado prusso-americano celebrado entre Frederico, o Grande e Benjamin Franklin que antevia a necessidade de tratamento humanitário para os súbditos das potências contratantes em caso de guerra futura, tendo em conta que não deveriam ser molestados, não só mulheres e crianças, mas também alunos de qualquer grau, trabalhadores e todos os indivíduos em geral que contribuíssem para continuar a garantir o desenvolvimento e sustento geral da sociedade. Previa também medidas que já garantiam um tratamento humanitário aos prisioneiros de guerra.

Também durante a revolução francesa, através do decreto de 25 de maio de 1793, se levantava a questão sobre a justiça e humanidade no tratamento hospitalar em condições de reciprocidade em relação aos soldados inimigos feridos e aos franceses.

Foi porém com Bolívar, Bello e Lieber que se constituíram os primeiros instrumentos jurídicos de direito humanitário, no sentido de humanizar a guerra na América, constituindo os primeiros exemplos do direito dos conflitos armados:

- Em 26 de novembro de 1820, Simon Bolívar e Pablo Morillo na sua compilação do tratado sobre a regularização da guerra tinham como objetivo constituir um instrumento jurídico tendente a submeter uma guerra civil às mesmas regras das guerras internacionais;

- Andrés Bello, em 1832, publica o livro “Princípios de Derecho de Gentes” que aborda um tratamento sistemático sobre a problemática da guerra e respetivas consequências;

É porém em 1863 que os Estados Unidos da América adotam o código de Lieber¹⁰³ como primeiro instrumento que codifica a legislação dos conflitos internos.

Foi através da Ordem Geral nº 100 de 24 de abril de 1863, emanada pelo presidente Abraham Lincoln, subordinada ao título “Instruções para o governo dos exércitos dos Estados Unidos em Campanha”, que foi adotado o Código de Lieber como legislação aplicável aos exército da União no conflito armado interno que na época afetava os Estados Unidos da América. O texto de Lieber reveste-se de grande importância para a evolução do Direito Humanitário por constituir uma primeira intenção e esforço de regular e humanizar conflitos, obviamente tendo em conta não só os intervenientes no terreno, mas também todas as potenciais vítimas, bem como aqueles que fossem feitos prisioneiros no decurso da guerra.

Foi também nesse mesmo ano de 1863 que se realizou a Conferência Internacional de Genebra, onde foram criados alguns Comités Nacionais e o Comité Internacional de socorro aos militares feridos que são praticamente o início da atividade do Comité Internacional da Cruz Vermelha como consequência do impulso dado por *Henri Dunant* e a sua obra “Recordação de Solferino”, publicada em 1862¹⁰⁴, tendo sido efetuada em 1864, a I Convenção de Genebra.

¹⁰³O Código Lieber teve a sua origem na Ordem Geral nº 100 de 24 de abril de 1863. Foi aprovada pelo presidente dos EUA Abraham Lincoln e consiste num marco importante para a positivação das normas de DIH, por consistir numa intenção de regular e humanizar os conflitos.

¹⁰⁴ Jean Henry Dunant nasceu em Genebra no dia 8 de maio de 1828. Nascido no seio de uma família próspera, respeitada e preocupada com os problemas sociais e o bem-estar da comunidade, Dunant, desde criança, foi imbuído pelo espírito caritativo dos seus progenitores.

Em 1853, iniciou a sua carreira profissional como banqueiro. Tornando-se um homem influente de negócios, Henry Dunant decidiu aventurar-se num projeto arrojado de produção de farinha na Argélia.

Em 1859, necessitando de autorização de direitos de utilização de água, resolve falar diretamente com o Imperador Napoleão III e expor-lhe o seu negócio. O facto de o Imperador se encontrar com as suas tropas no campo de batalha no norte de Itália não o demoveu dos seus intuitos. Dunant parte ao seu encontro, onde se deparou com uma das mais sangrentas batalhas do século XIX – a Batalha de Solferino.

Horrorizado pela carnificina a que assistiu, em que cerca de 40 mil soldados morreram ou ficaram feridos e foram largados à mercê do seu destino, rapidamente reúne mulheres das aldeias vizinhas para prestar assistência aos feridos de ambos os lados, sem distinção pelo uniforme ou nacionalidade, com o intuito apenas de ajudar homens que precisavam de socorro.

De regresso a Genebra, Henry Dunant passa a escrito as memórias da experiência que viveu, publicando *Recordação de Solferino*, em 1862. Neste livro, lança duas ideias:

- A criação de sociedades voluntárias de socorro para prestarem assistência aos feridos em tempo de guerra.
- A formulação de um acordo internacional que assegurasse a proteção dos soldados feridos e do pessoal médico no campo de batalha.

Posteriormente, a conferência de São Petersburgo, convocada pelo Czar Alexandre II da Rússia, tem como resultado a Declaração de São Petersburgo que aborda e regula, pela primeira vez, a utilização de certo tipo de armas e munições. Nos anos seguintes celebraram-se as Conferências de Haia, em 1899 e 1907 donde emanaram o Regulamento sobre as leis e costumes da guerra que deram à corrente de Haia a qual, não obstante advenha da corrente de Genebra, é paralela a esta.

Neste sentido surge o moderno direito dos conflitos armados traduzido em dois ramos, ou melhor dizendo, em nossa opinião, em duas vertentes:¹⁰⁵ o direito de Haia ao regular as hostilidades e limitando os meios de combate, equivalendo ao Direito da Guerra; o direito de Genebra no âmbito do esforço de proteção da população civil não combatente, assim como as vítimas dos conflitos armados internacionais e internos constituindo o direito humanitário no verdadeiro sentido do termo.

Considerando bastante relevante esta concomitante distância e proximidade entre os dois direitos cremos que pode ser relevante para a nosso trabalho reiterar mais um pouco nesta distinção, sob o ponto de vista dos elementos deles constituintes.

i) A Vertente de Haia

Quanto ao direito de Haia, conforme já nos referimos na vertente de direito da guerra, cabem no seu âmbito as disposições relativas à condução das hostilidades designadamente declarações de guerra¹⁰⁶, locais de combate ou ardis de índole tática, espiões (informações), disposições sobre quartéis, rendições e armistício. Encontram-se

O livro foi um enorme sucesso e Dunant viajou pela Europa inteira no sentido de ganhar o maior número de apoios para as suas propostas.

Em 1863, com o apoio de quatro cidadãos de Genebra, fundou o Comité Internacional de Socorro aos Militares Feridos em Tempo de Guerra (desde 1875, designado por Comité Internacional da Cruz Vermelha). Nesta altura é, também, adotada uma Cruz Vermelha em fundo branco (inverso da bandeira da Suíça, país de Henry Dunant) como emblema protetor.

No ano seguinte, 12 Estados assinam 10 artigos que formam a I Convenção de Genebra. Até então, a guerra e o Direito pareciam irreconciliáveis, no entanto, a partir desta convenção nasce o Direito Internacional Humanitário, demonstrando que mesmo em tempo de guerra existem regras que têm de ser cumpridas pelos combatentes.

Em 1901, reconhecendo-se o seu valor, Henry Dunant é agraciado com o primeiro Prémio Nobel da Paz. À data da sua morte, 30 de outubro de 1910, então com 82 anos de idade, o prémio estava intacto e destinado, por testamento, ao pagamento das suas dívidas e a obras filantrópicas.

Em sua homenagem, o dia do seu nascimento – 8 de maio – é comemorado em todo o mundo como o Dia Mundial da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. (www.cruzvermelha.org/voluntariado.pt, descarregado em 07 de agosto de 2012).

¹⁰⁵Nesse sentido, veja-se ALLEJANDRO VALENCIA VILLA, *La Humanización de La Guerra*, cit., p. 37.

¹⁰⁶Segundo vários autores a declaração de guerra, nos dias de hoje, face ao atual *jus ad bellum* e das competências do CSNU está obsoleta. Veja-se MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*, Parte I, cit., pp. 74-76.

exemplos destas disposições no Regulamento sobre as leis e costumes da guerra que constitui um anexo à IV Convenção de Haia de 1907¹⁰⁷.

Há outros instrumentos que, embora não estejam diretamente relacionados com a cidade de Haia, também se revestem de grande importância porquanto limitam o emprego de certas armas e meios de combate e estão incluídos legitimamente no direito Haia como é o caso da Declaração de São Petersburgo de 1868 que regula o uso de munições explosivas e o protocolo de Genebra de 1925 que proíbe os gases asfixiantes, os meios bacteriológicos e outros de natureza análoga.

O Regulamento anexo à IV Convenção proíbe as armas envenenadas e as que são suscetíveis de provocar danos supérfluos, assim proíbe o bombardeamento de localidades que não possuam dispositivos de defesa.

A Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado, Convenção de Haia, adotada em 14 de maio de 1954 que predispõe a salvaguarda e o respeito pelos bens culturais prevê a sinalização dos bens bem como medidas de caráter militar em tempo de paz, tendo em vista a sua proteção¹⁰⁸.

Decorre também da Ata da Conferência das Nações Unidas de 10 de outubro de 1980, conhecida como “Corrente de Nova Iorque”, a proibição do emprego de algumas armas suscetíveis de ser consideradas demasiadamente nocivas ou com efeitos indiscriminados designadamente minas e armas incendiárias.

Nestes termos, é ponto assente que o direito de Haia na regulamentação dos assuntos da guerra tem implicações na condução das hostilidades, isto é na beligerância, propriamente dita. Ora toda esta regulamentação consiste em sustentar o recurso à força por parte dos contendores suspendendo o direito interno e dando lugar a um estado de guerra beligerante do género de um conflito armado internacional.

¹⁰⁷ As Convenções da Haia de 1899 e 1907 estão, juntamente com as Convenções de Genebra, entre os primeiros tratados internacionais sobre leis e crimes de guerra. Foram estabelecidas na Primeira e na Segunda Conferências de Paz, na cidade da Haia, Países Baixos.

¹⁰⁸ Cf. artigo 7.º da Convenção: “Medidas de ordem militar

1 - As Altas Partes Contratantes comprometem-se a introduzir em tempo de paz nos regulamentos ou instituições destinados à utilização pelas suas tropas disposições próprias para assegurar a observação da presente Convenção.

Comprometem-se ainda a incutir ao pessoal das suas forças armadas em tempo de paz um espírito de respeito pelas culturas e pelos bens culturais de todos os povos.

2 - As Partes comprometem-se a preparar ou a estabelecer, desde o tempo de paz, no seio das suas forças armadas, serviços ou um pessoal especializado cuja missão será velar pelo respeito dos bens culturais e colaborar com as autoridades civis encarregadas da salvaguarda desses bens.”

Porém para se obter essa condição, que nós denominamos uma espécie de desvio do direito interno, constitui condição *sine qua non* para que se possa obter aquele estatuto de beligerante e serem admissíveis legítimas restrições ao estado de direito e direitos fundamentais, dentro dos limites mínimos já por nós referidos, quatro condições exigidas pelas Convenções de Haia: haver um responsável no sentido em que as forças em questão deverão estar devidamente enquadrados hierarquicamente e comandadas; usar símbolos e distintivos fixos e inequivocamente reconhecíveis à distância; levar e ostentar as armas abertamente e adaptar as leis vigentes e práticas da guerra todas as operações levadas a cabo, no âmbito do conflito.

Em última análise, podemos acrescentar que a qualificação suscetível de conduzir a essa impunidade do uso da força não se atinge com a mera declaração dos próprios interessados, isto é os grupos rebeldes não podem simplesmente auto constituir-se como beligerantes. No entanto no caso em que cumpram os requisitos que lhes são exigidos pelo Direito de Haia, têm direito a que lhes seja reconhecida aquela qualidade, quer seja através do governo central ou por estados terceiros, expressa ou tacitamente, isto é, mormente por intermédio de declarações de natureza diplomática ou ações de apoio tipificadoras de reconhecimento indireto.

Obviamente que a questão deste reconhecimento é crucial na medida em que ao reconhecer qualquer grupo rebelde como beligerante ao abrigo do direito de Haia atribui-se-lhes, sob a égide do direito internacional dos conflitos armados, legitimidade para recorrer à força contra o estado soberano cuja posição fica enfraquecida, pondo em causa o governo central,¹⁰⁹ motivos, quanto a nós mais que suficiente para compreender a rejeição dos estados soberanos seja, em que grau for e respetivos governos centrais em conceder aquele estatuto internacional aos seus grupos armados, ou rebeldes¹¹⁰.

¹⁰⁹ Cf. ALEJANDRO VALENCIA VILLA, *La Humanización de la Guerra*, cit., p.39.

¹¹⁰ Caso dos grupos de rebeldes no Chade e Burundi, em que no primeiro caso eram cerca de uma dezena de grupos de rebeldes (partidos armados) que se iam alterando de acordo com as vicissitudes políticas e no Burundi cujos acordos de paz ocorreram em três fases. Mesmo os acordos ocorridos em 2005 deixaram fora da mesa das negociações dissidentes da Frente Nacional de Libertação (FNL) que entretanto numa primeira participação não terão sido reconhecidos.

ii) A vertente de Genebra

A outra vertente do direito humanitário consiste no Direito de Genebra de cujos instrumentos nos vamos ocupando ao longo desta dissertação.

Após o desenlace dos acontecimentos ocorridos durante a segunda guerra mundial, designadamente as experiências cruéis, massacres de civis, torturas, uso de armas proibidas de extermínio e atos de desumanidade inqualificável, constatou-se que a crueldade da natureza humana ultrapassa o racional e resultava claro que o Direito de Genebra teria que se aperfeiçoar. Desde logo, tanto em relação às agruras que impendem diretamente sobre os elementos no terreno, em campanha propriamente dita, mas também no que concerne às pessoas civis que mais tinham sofrido os efeitos nefastos da guerra. Manifestava-se imperativo rever e aperfeiçoar os mecanismos e instrumentos jurídicos que de certa forma se tinham revelado ineficazes ou insuficientes nos desígnios dos objetivos humanitários:

- I convenção de Genebra de 1864, sobre o tratamento de militares feridos ou doentes;
- Convenção de Genebra de 1906, relativa aos feridos e enfermos dos exércitos em campanha;
- Convenção X de Haia, de 1907, referente à adaptação à guerra marítima aos princípios da Convenção de Genebra de 1906;
- Convenção de Genebra de 1929 sobre o tratamento dos prisioneiros de guerra;

E, no sentido em que já nos referimos acima, era urgente organizar uma Convenção que tivesse como objetivo essencial a proteção das pessoas civis nas circunstâncias concretas dos conflitos armados.

Neste desiderato, na sequência de várias reuniões preparatórias, teve início em 21 de abril de 1949, em Genebra, a conferência diplomática para a elaboração de convenções internacionais com o objetivo de proteger as vítimas da guerra, tendo a Conferência Diplomática, após quatro meses de acesas negociações, elaborado quatro Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949:

- A primeira, Convenção sobre os Feridos e Enfermos das Forças Armadas em Campanha;
- A segunda é a Convenção sobre os Feridos, Enfermos e Náufragos das Forças Armadas no mar;

- A terceira, sobre o Tratamento dos Prisioneiros de Guerra;
- E a quarta é respeitante à Proteção das Pessoas Civas em Tempo de Guerra.

Ainda assim, foi-se constatando a insuficiência das Convenções de Genebra em face da evolução dos conflitos (guerras modernas) e conflitos internos. Desta feita, o governo suíço convocou uma Conferência Diplomática, em 1974, para deliberar sobre os projetos de protocolos adicionais, preparados pelo Comité Internacional da Cruz Vermelha.

Como resultado deste esforço diplomático, em 1977, foram aprovados pelos representantes de 102 estados, o I Protocolo Adicional respeitante à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais e o Protocolo II respeitante às Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais.

É ainda relevante afirmar, no âmbito desta distinção e dos vários pormenores que diferenciam estas duas vertentes que enquanto o direito de Haia era por si só suscetível de enfraquecer o governo central aquando do reconhecimento de beligerantes, o direito de Genebra é por si só vantajoso para o governo central, pois deixa de lado a questão do uso legítimo da força não transformando a natureza jurídica do conflito ao não fixar a natureza das posições legais das partes em conflito, nem dificultar a ação dos estados soberanos, obviamente independentemente do regime, em manter a segurança interna e punir os responsáveis por perturbar a soberania. Por outro lado, o direito de Genebra segundo a vertente que nos estamos a debruçar, distancia-se do direito da guerra no sentido em que nos referimos atrás, aproximando-se mais do direito interno, desde logo não o pondo em causa. Não qualifica o conflito, nem tem como finalidade reconhecer beligerantes.

Quanto ao regime interno do estado, embora não impedindo que o conflito se transforme em rebelião nem prescreva medidas punitivas para o facto em si na medida em que o infrator (rebelde ou insurgente) está sujeito a estatuições penais por parte dos organismos jurisdicionalmente competentes, pode afirmar-se que contrariamente ao direito de Haia o direito de Genebra fortalece o direito interno na medida em que o legitima.

Há que referir, também que, na realidade, o direito de Genebra nesta aceção não protege aqueles que diretamente participam ativamente nas contendadas, nos conflitos, mas protege, outrossim as vítimas que decorrem dos conflitos bem como a população civil não – combatente. A sua característica essencial é ser de aplicação obrigatória que consiste em que por mera ocorrência do conflito até à sua finalização é devida uma obrigação internacional

de respeito e de observância das respetivas normas pelas partes em conflito dos estados signatários.

Consideramos também crucial salvaguardar que, pese embora as diferenças entre o direito do “tipo de Haia” meramente preventivo e o direito do “tipo de Genebra”¹¹¹ de tendência reparativa, afigura-se que, na atualidade, esta divisão poderá ser supérflua, pois na prática o direito de Genebra terá fundido grande parte do direito de Haia, desde logo através da emanação dos protocolos adicionais de 1977. Estão inclusas neste protocolos disposições quanto à condução das hostilidades designadamente métodos e meios de guerra, disposições sobre o estatuto do combatente e dos prisioneiros de guerra¹¹², disposições essas que revêm não só as convenções de Genebra, mas todo o direito de Haia, resultando claro que será mais acertado falar em direito dos conflitos armados como um todo.

No âmbito desta evolução de princípios e condições de proteção, em jeito de conclusão, em relação à perspetiva diacrónica aqui explanada, foram sendo emanadas regras específicas numa tentativa de fazer uma previsão das diversas situações, *inter alia* as seguintes:

- Pessoas envolvidas na guerra ou que tivessem deixado de participar nas hostilidades não podiam ser objeto de ataque;
- Os meios de guerra bem como o direito de os beligerantes recorrer a meios para ferir e processos para aniquilar o inimigo não eram ilimitados;
- As partes em conflito estavam expressamente restringidas quanto ao emprego de armas ou projéteis ou materiais de natureza perigosa de forma a evitar causar

¹¹¹FREDERIC MULINEN, “Instrucción acerca del derecho de la guerra en las fuerzas armadas, veinte años de experiencia”, cit. Apud ALLEJANDRO VALENCIA VILLA, Revista Internacional de La Cruz Roja, Guenebra, marzo-abril de 1987, p.175.

¹¹² Cf. artigo 44º do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, sob a epígrafe: “Combatentes e prisioneiros de guerra”:

‘1 - Qualquer combatente, nos termos do artigo 43.º, que cair em poder de uma Parte adversa, é prisioneiro de guerra.

2 - Se bem que todos os combatentes devam respeitar as regras do direito internacional aplicável nos conflitos armados, as violações dessas regras não privam um combatente do direito de ser considerado como combatente ou, se cair em poder de uma Parte adversa, do direito de ser considerado como prisioneiro de guerra, salvo nos casos previstos nos nº 3 e 4.

3 - Para que a proteção da população civil contra os efeitos das hostilidades seja reforçada, os combatentes devem distinguir-se da população civil quando tomarem parte num ataque ou numa operação militar preparatória de um ataque. Dado, no entanto, existirem situações nos conflitos armados em que, devido à natureza das hostilidades, um combatente armado não se pode distinguir da população civil, conservará o estatuto de combatente desde que, em tais situações, use as suas armas abertamente:...

sofrimentos desnecessários (artigo 12º da Declaração de Bruxelas de 1874, artigo 4º do Manual de Oxford de 1880, e artigo 22º da Convenção de Haia, nos Regulamentos de 1899 e 1907.

- Revisão da Convenção de Genebra em 1929;
- Adicionamento de dois protocolos sobre a proibição de gases venenosos e de Métodos Bacteriológicos (Protocolo de Genebra de 1925, nº 13) e do Protocolo sobre a guerra submarina (Protocolo de Londres de 1936, nº 74);
- Ocorrência da II Guerra Mundial com um novo desenvolvimento da guerra até aí desconhecido;
- Consciencialização das Nações, após a II Guerra Mundial em admitir a necessidade de adotar meios de contenção da guerra;
- Pese embora, após o fim da Segunda Guerra Mundial continuar o desfasamento entre a codificação da lei e a evolução do conflito armado internacional e a Carta das Nações Unidas, condenou-se a guerra de agressão definindo-a como um crime contra a humanidade e paz internacional;
- Em 1949, na primeira sessão da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, foram selecionados os tópicos de compilação para atualização das Convenções;
- No mesmo ano, por iniciativa do Comité Internacional da Cruz Vermelha, as Convenções de Genebra foram revistas e foi adotada uma Convenção adicional para a proteção das pessoas civis em tempo de guerra;
- Em 1954, a Convenção visava também a proibição de armas consideradas suscetíveis de causar sofrimentos desnecessários ou supérfluos;
- Através das Convenções e posteriores Protocolos Adicionais o Direito Internacional Humanitário no sentido pôr cobro aos excessos da guerra, bem como o princípio da discriminação entre combatentes e não combatentes cujo desenvolvimento se deve, em grande parte, como referimos acima, ao ímpeto que a Convenção de Genebra de 1864 deu às Convenções e Protocolos Adicionais sobre as leis da guerra.

Chegados a um conceito, na envolvência da questão que nos ocupa, consideramos que “dar a César o que é de César e a Deus o que é de Deus” é o sentido desta a evolução histórica cujo *terminus* é o conceito atual de direito internacional humanitário adotado pela Cruz vermelha. O CICV entende que o direito internacional humanitário consiste no conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, destinadas

especificamente a solucionar as questões suscitadas pelos conflitos armados, internacionais ou internos, normas essas que restringem, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito em utilizar métodos e meios de guerra à sua escolha, ou normas que protegem as pessoas e bens que são ou possa vir a ser afetados pelo conflito.

A perspetiva diacrónica, quer das leis da guerra quer dos conflitos armados, tendo como referência a evolução do direito internacional humanitário, passando pela codificação das leis da guerra, a partir do século XIX até à atualidade reflete todavia o esforço do direito internacional, na humanização possível da guerra.

b. Perspetiva Sincrónica

A perspetiva sincrónica que nos propomos apresentar é, em jeito de síntese, que atualmente o direito humanitário confunde-se com o Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos. Ora esta questão vai mais além que a situação abordada anteriormente referente ao direito de Haia meramente preventivo e ao direito de Genebra de índole reparativa.

O que está, de facto, em causa é a evolução de um estado de paz para a exceção do estado de guerra sem que a defesa dos direitos humanos seja desprezada e deixada à discricionariedade da ira dos conflitantes.

A invocação da exceção da transição do estado de paz para a guerra, isto é, quando entra em vigor o estado de guerra, nem sempre é fácil de determinar dado que a mudança de condições não se opera com uma simples declaração, mas sim com atos bélicos suscetíveis de alterar as condições em termos de garantia dos direitos humanos. Urge, porém referir que as diferenças entre regime de paz e regime de guerra, ou seja a entrada em conflito armado, não se iniciam com uma mera declaração de guerra e substituição do Direito Internacional da Paz pelo Direito Internacional Humanitário.

O conjunto de normas que é aplicável à luz das Convenções – sejam de Genebra ou de Haia – expressamente aplicáveis a situações de guerra ou conflito armado, em rigor não têm nenhuma espécie de *vacatio legis* definida numa data precisa ou numa declaração de guerra, determinando-se a sua aplicabilidade outrossim pela prática dos primeiros atos bélicos reconduzíveis a um ataque armado. Ora seguindo a opinião de Correia Batista¹¹³,

¹¹³Cf. EDUARDO CORREIA BATISTA, *O Poder Público Bélico em Direito Internacional: O Uso da Força pelas*

poder-se-á afirmar, que neste pressuposto, estas normas “se encontram permanentemente em vigor, proibindo antecipadamente a prática de certos atos, em paz ou em conflito armado, como corolário de direitos humanos aplicáveis em todas as situações.” Refere ainda o autor que dando-se o facto de uma das partes pretender desencadear uma ação armada, seja em que circunstância essa ação ocorrer, essa situação será tutelada, ou melhor dizendo, no nosso entender, protegida pelo Direito Internacional Humanitário, bem como por todas as convenções que o constituem, desde logo aquando dos atos preparatórios do conflito, nomeadamente na preparação de ordens e planeamento das operações. Caso não fosse assim entendido, seríamos forçados a concluir que as ações preparatórias não englobariam a proteção das vítimas.

Ora, no nosso entender, esta questão, se bem que aparentemente inócua reveste-se de importância crucial para a tutela dos direitos humanos, pois reside na contínua vinculação dos Estados ao respeito dos direitos humanos, nem que seja reduzida ao mínimo do Direito Costumeiro Internacional. Nestas circunstâncias as partes na contenda, isto é, os Estados, estando cientes de alterações e do início do conflito, e estado de beligerância, obviamente que invocam, tácita ou expressamente, perante a comunidade internacional, uma espécie de estado de necessidade desobrigando-se do cumprimento da obrigação de respeitar os direitos humanos, em face dos efeitos diretos ou colaterais do conflito.

O Direito Internacional Humanitário acaba por isso por concretizar as obrigações relativamente à garantia dos direitos humanos que na verdade não podem ser suspensas em circunstância alguma, sendo inquestionável por isso que as obrigações sob a alçada do Direito Internacional Humanitário encontram-se permanentemente em vigor e decorrem dos direitos humanos em tempos de paz, ou seja na ausência de conflitos armados.

3. A intervenção das Nações Unidas

Durante os 67 anos da existência, desde a sua criação em 24 de outubro de 1945, na Conferência de São Francisco, a ONU foi diversificando e acumulando funções para além das de garantir a paz e evitar conflitos¹¹⁴. As suas atividades e missão compreendiam projetos considerados importantes para a organização nomeadamente no âmbito da educação, da saúde, cultura, da proteção do ambiente, da defesa dos Direitos Humanos, nos cuidados à infância, no combate e erradicação da pobreza e nas ações humanitárias.

Como resposta à barbárie, a humanidade traumatizada pelas atrocidades do nazismo, que provocou cinquenta milhões de mortos durante a II Guerra Mundial procurava redimir-se tentando pragmatizar mecanismos e instituições que garantissem o consenso e a primazia da negociação em detrimento do uso da força.

Todavia, apesar dos objetivos inequivocamente pacíficos, em prol da paz no mundo, são apontados à organização alguns fracassos e ineficácia que, na opinião de alguns, conduz a questionar-se a sua necessidade e utilidade, apontando-a como um desperdício de recursos, sem capacidade para contrariar os interesses das grandes potências. Como organização política que é, com o poder de veto conferido aos membros permanentes do Conselho de Segurança, convenhamos que as bases da Carta consistiam em atingir a consensualidade entre as nações, mais concretamente entre as superpotências. Não obstante, nem sempre tem conseguido atingir esta consensualidade em virtude das divergências de interesses frequentemente verificada, em determinados momentos históricos, durante estes 67 anos de existência¹¹⁵.

¹¹⁴ Após os horrores perpetrados pelo regime nazi, cinquenta e um países, assinaram, em 26 de junho de 1945, a Carta das Nações, que criou a Organização das Nações Unidas, cuja missão consistia em manter a paz internacional e a segurança desenvolvendo relações de amizade entre as nações tendo como princípios base a igualdade de direitos e a autodeterminação dos povos.

¹¹⁵ Cf. artigo 27º, nº 3, da CNU onde se consagra o poder de veto dos membros permanentes do CS, quando a resolução a adotar verse sobre matérias não procedimentais (“As decisões do Conselho de Segurança sobre quaisquer outros assuntos [que não os de procedimento] serão tomadas por voto favorável de nove membros, incluindo os votos de todos os membros permanentes, (...)”). À luz desta disposição qualquer membro permanente que se abstenha ou vote contra um projeto de resolução, impede que a mesma seja adotada, ainda que nas votações seja atingido o número mínimo de 9 votos favoráveis (ou até dos demais 14 membros). No entanto, apesar dessa norma não ter sofrido alteração, “hoje o direito de veto funciona em moldes diferentes. Tentando facilitar a tomada de decisão, passou a exigir-se que, para vetar, um membro permanente votasse expressamente contra, o que equivale a afirmar que a abstenção por parte de um membro permanente deixou de implicar o veto. Pode afirmar-se, portanto, que se formou um costume *contra legem* que derogou a norma expressa na Carta das Nações Unidas” (Cf. JOAQUIM DA SILVA CUNHA/MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *Manual de Direito Internacional Público*, 2ª ed., Almedina, 2004, p. 535).

Em rigor não podemos descurar que esta organização, sem exército, “vive” das expensas dos próprios estados que muitas vezes estão envolvidos em alguns conflitos direta ou indiretamente, por motivos económicos ou políticos. Carece pois de mecanismos de coação, meios e capacidade de decisão que lhe permita “negociar o consenso” agir no terreno, prevenindo conflitos, dirimindo e reconstruindo efetuando o respetivo *deployment*¹¹⁶ com celeridade.

Pese embora as mais diversas opiniões detrativas, as Nações Unidas têm sido, em nossa opinião, “uma bandeira branca para humanidade”. Não temos dúvidas que a presença das forças da Nações Unidas nas zonas de conflito independente dos resultados finais da sua ação, sem prejuízo dos aspetos negativos e da qualidade dos seus membros, tem sido uma lufada de ar fresco e uma espécie de escudo, talvez invisível, mas mesmo assim protetor de muitas situações as quais não fora a presença de capacetes azuis teriam inexoravelmente desfecho diferente e muitas vidas não teriam sido poupadas.

Seguimos por isso a autora Maria de Céu Pinto na asserção que apesar das falhas que lhe são atribuídas, mormente durante a Guerra Fria, devido à falta de consenso entre as duas potências saídas no pós-guerra¹¹⁷, (NATO e Pacto de Varsóvia) a atividade da organização das Nações Unidas, mesmo durante esse período “não foi irrisória” para efeitos de cumprimento dos objetivos da manutenção da paz e da segurança, estipulados na Carta.

As Nações Unidas tiveram por isso um papel que “funcionou (...) como um subterfúgio para que as fações envolvidas em conflitos pudessem aceitar decisões politicamente arriscadas (...) e (...) permitiu frequentemente às partes encerrar episódios de guerra inconclusivos sem perder a face.” Neste sentido é também nosso entendimento que a sua ação terá sido crucial para evitar derrotas e intensificação de confrontos suscetíveis de envolver potências, promovendo negociações e criando condições para reduzir as tensões latentes e cumprir o objetivo da pacificação. Nesta esteira, a ONU, ao longo da sua existência, não se desviou dos seus objetivos originários, que consistiam em obstar às ameaças tradicionais à segurança internacional e aos conflitos interestaduais.

¹¹⁶A instalação de uma missão das NU no terreno é um processo muito lento e complexo que engloba apoios logísticos, montagem e construção de infraestruturas, contratações de serviços e pessoal em conjunturas muito difíceis. Note-se que uma missão das NU autorizada pelo Conselho de Segurança é composta pelos capacetes azuis e contingentes militares mas também por civis e trabalhadores locais que são decisivos para o sucesso da missão.

¹¹⁷ O período pós-Guerra caracteriza-se pela Guerra Fria durante o qual predominaram os meios sub-reptícios de conflito.

Importa por isso destacar¹¹⁸ como relevante que após o *terminus* da Guerra Fria a alteração da Ordem Mundial terá levado a que as Nações Unidas interviessem em diferentes cenários de guerra, desta feita intra-Estado que determinou o crescimento do número de operações de paz das Nações Unidas, sendo que, de dezoito missões verificadas nos primeiros quarenta anos de existência, se passou para quarenta e seis operações de paz (*peacekeeping*) lançadas entre o ano 1991 e o ano 2007, em vários países do mundo.

O objetivo destas operações, em conformidade com a razão de ser da ONU e respetiva atividade que reside na contenção de conflitos, é dirimir o conflito que assola os estados criando as condições favoráveis ao retorno à paz e manter o *statu quo ante* exigido em nome dos princípios da soberania, da estabilidade e da dignidade humana.

É certo que a intervenção da Nações Unidas é demorada e complexa. Desde logo a partir da tomada de decisão e posteriormente à angariação das forças, o próprio *deployment* bem como a máquina logística é de uma imensa lentidão, que pode mesmo conduzir a que suceda que a fase do confronto e o auge do conflito seja praticamente ignorado e a voz das vítimas não se faça ouvir pela comunidade internacional. Seja por uma razão ou por outra, o facto é que a intervenção sob a forma de operações de *peacekeeping* ocorre em ambientes muito diversos, de perigosidade, voláteis, por vezes de aparente acalmia e paz, que esconde uma guerra civil que ainda não terminou¹¹⁹, mas que está latente nas mentes e corações de muitos, sendo impossível determinar em que tempo e espaço se inicia o período pós-conflito, não obstante tenha já ocorrido o formalismo dos acordos de paz e se esteja, tipicamente numa fase de reconstrução.

A intervenção das Nações Unidas pode por isso levar ao desgaste, tanto pela duração da missão no tempo, dado que há missões que duram há décadas¹²⁰ como pela constituição e formação dos seus contingentes maioritariamente oriundos de países africanos e asiáticos que são equipados para participar nessas missões.

Chamado à colação este cenário de tempo e espaço há que considerar que tipos de operações sob a égide de um mandato do Conselho de Segurança é possível implementar na zona do conflito.

¹¹⁸MARIA DO CÉU PINTO, *O Papel da ONU na Criação de Uma Nova Ordem Mundial*, Lisboa, ed. Prefácio, 2010, pp.21-24.

¹¹⁹ Frequentemente têm ocorrido assassinios de capacetes azuis desarmados e ataques a acantonamentos das NU, como se verificou no Congo, Sudão ou Chade.

¹²⁰ Cf. RCS n° 690, de 29 abril de 1991 (MINURSO); RCS n° 1279 de 30 de novembro de 1999 (MONUC).

Tendo por pressuposto que a evolução das tarefas do “novo *peacekeeping*” podem encaixar-se numa escala de progressão que vai desde a mera observação até ao *enforcement* nomeadamente missões convencionais de observação, *peacekeeping* tradicional, *peacekeeping* preventivo, supervisão de cessação de fogos envolvendo forças irregulares, assistência na manutenção da lei e ordem, proteção da entrega de ajuda humanitária, garantir o direito de passagem, imposição de sanções e ações de *enforcement*, no que concerne ao contexto e agentes militares.

No tocante às atividades não militares, relacionadas com o *peace – building* com o *institution* ou *state-building* também constituem uma forma de intervenção tão importante como as tarefas dos soldados, porque esta multiplicidade de tarefas permite trabalhar coordenadamente e em paralelo, em múltiplas funções, para atingir determinados objetivos, mormente da ajuda humanitária.

a. Requisitos para uma intervenção legítima

Sob o ponto de vista político¹²¹, de acordo com a classificação de Sir Brian Urquhart¹²², conhecido como o “pai do *peacekeeping*” devido à sua dedicação a esta área, o *peacekeeping* exige, antes de mais, a verificação de determinados requisitos:

Desde logo, o consentimento das partes envolvidas no conflito quanto à criação da operação, em relação ao seu mandato e a alguns detalhes com ela relacionados, que são considerados de maior importância, e.g. a composição, comandante e mesmo à constituição/origem de certos contingentes que a vão constituir;

Outro aspeto, quanto a nós requisito imprescindível da operação, é existir o apoio do Conselho de Segurança, na qualidade de autoridade mandatária da operação, apoio este sem o qual a intervenção é considerada ilegítima sob o ponto de vista do Direito Internacional, pois que, para além do mais não está legitimada pela existência de um mandato claro e exequível;

¹²¹Cf. KAREN A.MINGST / MARGARET P. KARNS, *The United Nations in Post-ColdWar“ Era*, Boulder, CO, Westview Press, 1995, p, 69, *cit. apud* MARIA DO CÉU PINTO, in *O papel da ONU na Criação de Uma Nova Ordem Mundial*, *cit.*, p.83.

¹²²*Sir Brian Urquhart* nasceu a 28 de fevereiro de 1919, foi Subsecretário Geral das NU e dedicou a sua carreira aos assuntos da paz e segurança, com especial destaque para o *peacekeeping* (www.maximsnews.com, *download* em 01/11/2012).

Não recorrer à força, exceto em último recurso e em legítima defesa que inclui a resistência às tentativas de impedir pela força os capacetes azuis de executarem as tarefas que lhes estão adstritas pelo mandato;

Terá que haver vontade, por parte dos países para tanto disponíveis, de ceder tropas em um número adequado e com competência adequada para constituir os contingentes e que tanto os Contingentes em geral como os militares isolados em particular, assim como os Estados que os cedem, aceitem o grau de risco ou perigosidade que a situação possa acarretar;

Por último – um fator que nós consideramos determinante para o sucesso das operações, dado que por vezes tem sido a insuficiência de meios¹²³ a causa de perdas de vidas humanas – é imperioso que os Estados-membros, principalmente os membros permanentes do Conselho de Segurança estejam predispostos a providenciar em continuidade o apoio logístico e financeiro necessário ao desenvolvimento das operações.

b. As vertentes do *peacekeeping*

Considerado em constante mutação desde a sua criação, o *peacekeeping* tem-se revelado um mecanismo de resolução de conflitos crucial que se tem redefinindo ao longo da história das Nações Unidas, tanto em termos conceituais como operacionais acompanhando *pari passu* a conjuntura conflitual internacional.

Em consonância com as áreas de intervenção e obviamente a teleologia das tarefas inerentes a essa intervenção, o *peacekeeping* intervém em atividades com missões de prevenção de conflitos, em missões de tentativas de resolução diplomática vulgarmente designadas *peacemaking*, em atividades de reconstrução de países e em atividades ligadas à promoção do desenvolvimento económico e social denominadas *peacebuilding*.

Porém, contrariamente a estes quatro tipos de operações que explicitam os tipos de *peacekeeping* e que exigem o consentimento das partes, Boutros-Ghali¹²⁴ acrescenta mais três instrumentos que constituem medidas coercivas, nomeadamente o desarmamento, as

¹²³ A União Africana debate-se frequentemente com a falta de meios operacionais que lhe permitam ultrapassar certas situações no terreno, por vezes com resultados trágicos, tal como aconteceu em 08/07/2008, a 100 Km de *Shangil Tobayi*, no norte do Darfur onde sete capacetes azuis das NU e da União Africana (UA) morreram e outros 22 ficaram feridos numa emboscada levada a cabo por uma “milícia não identificada” quando participavam numa patrulha militar e de polícia, no âmbito da operação híbrida UA-ONU UNAMID no Darfur (www.onu.fr.pt), *download* em 01/11/2012, (Centro Regional de Informação das NU).

¹²⁴ BOUTROS BOUTROS-GAHLI, *An Agenda for Peace*, United Nation, Department of Public Information, New York, 1995 (www.un.org/SG/ag_index.htm).

sanções e o *peace enforcement*, a que já nos referimos acima, sem prejuízo de se cumprir os requisitos no âmbito do consentimento.

O consentimento pressupõe a aceitação, no sentido em que não haverá qualquer oposição às forças que intervêm, mas também pressupõe a vontade das partes em procurar uma resolução pacífica do conflito, aceitando a mediação internacional, diplomática a qual constitui fator crucial para atingir o sucesso da missão de apoio à paz e reconstrução do país. Todavia algumas dessas missões das NU não alcançaram o sucesso desejado, tendo fracassado em obstar à violência. Mal preparadas para situações de combate, punham-se em perigo a elas próprias no cumprimento dos princípios basilares no quadro de apoio à paz. Esta constatação levou a que este modelo fosse reestruturado, dando lugar ao conceito de imposição da paz tipificando um novo instrumento de resolução de conflitos.

Nestes termos, sob uma perspectiva de intervenção nos conflitos e do modo como se intervém o *peacekeeping* está relacionado com a prevenção de conflitos no sentido de evitar a eclosão destes e, em alguns casos, obstar ao reavivar das hostilidades e ao reacendimento do conflito.

Porém, está também relacionado com o *peace-making*, no sentido em que congrega esforços para convencer as partes a chegar a um acordo político, sendo certo que o conceito de *peace-making* prevê o recurso a uma grande amplitude de instrumentos político-diplomáticos com a finalidade de cessar as hostilidades temporariamente através da obtenção de tréguas ou cessar-fogo provisoriamente ou definitivamente, através de um acordo de paz duradouro e para o futuro. Trata-se de um conceito relacionado com missões de restabelecimento da paz mas equivalente ao *peace-enforcement* onusiano inicialmente adotado e desenvolvido, pela União Europeia; na verdade, foi inicialmente definido pela União da Europa Ocidental e posteriormente integrado no Tratado da União Europeia com o objetivo de executar missões de restabelecimento da paz por forças de combate para gestão de crises, mas que na prática e com o decorrer dos tempos foi remetida para segundo plano uma vez que o âmbito das missões de gestão de crises que a EU conduziu ao decurso das quais se vinculou em nada extravasaram as missões de *peacekeeping* cujo leque de especificidades se cingiu designadamente à interposição, observação de cessar-fogo, missões humanitárias, treino e instrução de forças, reforço do Estado de Direito. Isto

significa que a UE, na prática se recusou ou evitou efetuar operações de *peace-enforcement* no sentido onusiano da coercibilidade¹²⁵.

Por último, está relacionado com o *peace-building*, quando a intervenção ocorre logo após a conclusão da fase violenta do conflito e os esforços são congregados para a consolidação da paz. Esta vertente de *peacekeeping* consiste numa atividade “multifacetada e complexa” considerada como fator de suporte em missões de grande amplitude cujo objetivo é, não só atingir a paz naquele conflito, mas também contribuir para o desenvolvimento perene após a cessação do conflito.

Também designado por Maria do Céu Pinto¹²⁶ “*post-conflict peacebuilding*”, pelas suas características interventivas, as operações com características de *peace-building*, em termos de envolvimento, estão subordinadas aos seguintes pressupostos de atuação:

- Ocorrerem na sequência da conclusão de um tratado de paz entre os beligerantes segundo o pressuposto que as partes signatárias respeitarão esse acordo;
- Estarem implícitas nestas operações as atividades de reconstrução do Estado após o *terminus* do conflito quanto às suas vertentes quer políticas, quer económicas, sociais e institucionais;
- Geralmente estas operações de cariz *peacebuilding* terem uma forte envolvimento da componente civil constituída por peritos em diversas áreas, julgadas necessárias para a prossecução daquelas tarefas de reconstrução as quais envolvem um elevado número de organizações não governamentais (ONG) com os seus projetos específicos, envolvem a polícia civil (CIVPOL) e obviamente as organizações e agências do sistema das Nações Unidas, relacionadas com as atividades humanitárias e orientadas para o fomento do desenvolvimento;
- Por último, e quanto a nós o pressuposto essencial, é que estas operações envolvem a componente *peacekeeping*, no sentido estrito, ou seja a presença de capacetes azuis, soldados neutrais, os quais com imparcialidade e pacifismo têm como missão essencial

¹²⁵As missões de *Petersberg* fazem parte integrante da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) incluídas expressamente no artigo 17º Tratado da União Europeia (TUE). O Tratado de Lisboa (artigo 42º do TUE) vem completar o leque de missões suscetíveis de serem efetuadas em nome da UE, designadamente humanitárias, de evacuação de cidadãos nacionais, de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, forças de combate para gestão de crises incluindo operações de restabelecimento da paz e outras. A Declaração de Petersberg foi adotada na sequência do Conselho Ministerial da UEO, em junho de 1992, nos termos da qual os Estados-Membros decidiram colocar à disposição da UEO, da NATO e da União unidades militares provenientes dos ramos das suas forças convencionais (http://europa.eu/legislation_summaries), *download* em 01/11/2012.

¹²⁶Cf. MARTINS BRANCO, cit., *apud* MARIA DO CÉU PINTO, *O Papel da ONU na Criação de Uma Nova Ordem Mundial*, cit., p.85.

contribuir para a criação de um ambiente seguro e estável de forma a permitir que as atividades de reconstrução do país decorram sem dar azo ao reacendimento de feridas antigas. É também por esta razão que se considera¹²⁷ que o *peacebuilding* tem também uma componente preventiva na medida em que inclui ações pós-conflito, no sentido de evitar o reacendimento daqueles.

Cumpre-nos, finalmente referir em termos conclusivos que a intervenção com o modelo do *peacekeeping*, que em sentido lato encontra o seu fundamento legal na Carta das Nações Unidas, acaba por se constituir um instrumento essencial para se atingir a paz e segurança internacionais. Não obstante a sua lentidão, podemos mesmo admitir que, numa primeira análise, o *deployment, per se*, é suscetível de ser utilizado como meio de prevenção dos conflitos nas suas diversas fases, através do posicionamento de tropas. Pode ocorrer na fase em que o conflito está a decorrer enquanto decorrem em simultâneo ações de *peace-making* e finalmente pode ser utilizado em situações de pós-conflito evitando que este se torne novamente ativo, através de ações de *peacebuilding* que permitam contribuir para o trabalho de reconstrução do país, no âmbito da complexidade que este tipo de *peacekeeping* representa, até que as questões diplomáticas sejam totalmente dirimidas e surtem os respetivos efeitos, mantendo-se essa presença física no terreno até ao pleno desvanecimento dos conflitos.

¹²⁷Cf. BOUTROS BOUTROS-GHALI, *Agenda para a Paz*, par, 55, 1992.

Capítulo IV – A tutela na reconstrução

1. O Processo de mediação na construção da Paz

A reconstrução terá sempre melhores resultados de acordo com as políticas de prevenção e o conhecimento adequado dos agentes que alimentam ou são suscetíveis de alimentar a contenda, designadamente a cultura local e as características da sociedade.

A promoção da paz poderá ser considerada paralela ao ciclo de vida do conflito. Neste contexto, as ações de mediação podem surgir não só no sentido de evitar a evolução da contenda, mas também durante a fase da resolução do conflito e reconstrução pós-bélica, ou seja: desde os primeiros sinais de instabilidade até à fase da propagação da violência física do conflito armado propriamente dito, até à pacificação total.

Quando se aborda a mediação no âmbito dos conflitos armados, convém referir que as organizações de carácter económico e político estão, *a priori*, mais preparadas para as circunstâncias em que há uma atuação em fase anterior ao conflito. A razão essencial é que estas organizações são capazes de promover o desenvolvimento social de forma equilibrada e equitativa, por serem dotadas de mecanismos de natureza democrática com capacidade para abordar os conflitos de forma não violenta, recorrendo a instrumentos de cooperação económica e ou diplomática, eficazes.

Por outro lado, se nos referirmos à fase da eclosão do conflito, serão mais úteis organizações com capacidade para garantir, inibir e coartar o alastramento da violência, bem como terão a mesma utilidade prática as instituições que detenham o poder suficiente para através da via diplomática influenciar suficientemente as partes beligerantes em conflito, pondo termo ao litígio. Ainda na mesma posição e grau de importância estão as organizações que possuam mecanismos de ajuda de emergência.

Recorrendo a uma análise purista da situação, é no momento em que o conflito armado está aceso que os mecanismos militares de manutenção da paz se poderão mostrar mais eficazes, sendo que na fase relativa aos antecedentes do conflito e na fase da resolução e reconstrução pós-conflito fará melhor sentido dar prioridade à segurança, através da utilização das forças policiais, obviamente sem prejuízo dos restantes atores no terreno.

É pois na fase pós-conflito que é fundamental que todos os agentes ou instituições com faculdades de reabilitação e com capacidades e características que permitam calcorrear

as tarefas da reconstrução cooperem num projeto comum, para além dos seus próprios, superando as intrigas, rivalidades e instabilidade vividas num quotidiano pacífico, seguro e democrático, atuando precisamente nas raízes e génese daquilo que deu origem ao conflito. De uma forma mais abrangente, poderemos afirmar que na fase que antecede à eclosão e na fase posterior ou seja da reconstrução, os agentes recorrem a instrumentos idênticos se bem que os da fase da reconstrução são complementados e obviamente pressupõem mecanismos próprios da reconstrução pós-conflito típicos do processo de desarmamento, desmobilização de reintegração (DDR), mormente ações de desminagem, assistência nos processos eleitorais e reconstrução do estado de direito.¹²⁸

Obviamente que o processo de mediação de conflitos também tem características de continuidade, durante a fase de reconstrução, pois a assinatura dos acordos não significa necessariamente a plenitude da verificação do princípio do consenso, pois raramente senta à mesa das negociações todas as fações, para além dos casos em que surgem dissidentes logo após o início das negociações e mediação, cujos grupos armados continuam a gerar a instabilidade.

No quadro legal das Nações Unidas sempre esteve patente no âmbito das Operações de Paz, a verificação do princípio do consentimento das partes beligerantes, a limitação do uso da força ao estritamente necessário e à necessidade de auto defesa e a imparcialidade na intervenção.

Este novo modelo foi apresentado por *Bouthros Bouthros-Ghali*, que na qualidade de Secretário-geral das Nações Unidas, em 1992 manifestou na “Agenda para a Paz” a necessidade de existirem unidades militares, aprontadas pelos estados membros, com capacidade para fazer uso da força, de forma a assegurar o cessar-fogo quando necessário e com a celeridade que a situação o exigisse.

A característica que as distinguiu das anteriores forças de manutenção da paz tradicionais é que teriam treino especial, armamento reforçado e que também poderia suceder que uma força desta natureza fosse delegada numa coligação de estados membros,

¹²⁸ Cf. MADALENA MOITA, «Prevenção de Conflitos. As políticas da ONU», A Guerra e a Paz nos nossos dias, Janus, Lisboa, 2005, p.146.

liderada por uma grande potência e sob o mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas, pese embora não embora, neste caso, não sejam consideradas missões das NU.

A intervenção das Nações Unidas na Somália (UNSOM II) e na ex-Jugoslávia (UNPROFOR) com este modelo de instrumento de resolução de conflitos demonstrou, no entanto, fragilidades ao romper com os princípios tradicionais das operações de apoio à paz tanto por fazer uso da força para além da autodefesa, mas principalmente porque contorna a necessidade de consentimento das partes no que se refere à presença de forças internacionais. Na verdade o erro crasso atribuído a este modelo é que partia do pressuposto que era possível alcançar a paz e o êxito da intervenção prescindindo do consentimento das partes, isto é da vontade dos países envolvidos na contenda em atingir a paz, sem qualquer mediação de relevância.

Estas operações onusianas, pela sua própria natureza, porque não previam qualquer apoio vindo do país em conflito, não podiam deixar de se manifestar excessivamente perigosas. São exemplos disso a intervenção frustrada na Somália, a intervenção nos Balcãs, em 1999 e no Ruanda, através da operação *Turquoise*, em 1994. Claramente que este fator de perigosidade e a inerente perda de vidas humanas fez com que os países ocidentais reconsiderassem a sua contribuição em soldados nesse tipo de missões. A opinião pública das sociedades ocidentais tem certa dificuldade em aceitar perda de vidas em guerras alheias, talvez traduzido por certos sentimentos de saturação em consequência de conflitos que se transformaram em exemplos nefastos para as sociedades civis ocidentais.

Para além deste fator, os países ricos tentam de certa forma reduzir a sua contribuição em pessoal contrariamente ao países em desenvolvimento que estão mais predispostos a enviar contingentes militares, mesmo que as missões acarretem esse risco, pois a participação desses países é bastante lucrativa, não só para o próprio estado que é ressarcido proporcionalmente ao número de tropas que cede, mas também para o próprio soldado cuja remuneração pode em certos casos atingir níveis elevadíssimos tendo por referência o seu vencimento habitual no país de origem, em situação normal. Não é portanto coincidência o facto de os países com mais predisposição para contribuir para estas missões de paz serem países que buscam essa compensação financeira, tal como o Paquistão, Bangladesh, Índia, Nepal e países africanos, ou seja são países cujas condições de pobreza tornam aliciantes as contrapartidas financeiras da referida participação,

contrariamente aos países desenvolvidos nos quais a morte de soldados em missões de paz pode significar custos políticos elevadíssimos.

No quadro da resolução de conflitos, a mediação em sentido técnico também constitui uma questão crucial que não pode escamotear os elementos relativos a todos os participantes do processo, quer sejam nacionais do país em conflito quer sejam internacionais. É pois no entendimento que o processo de mediação, embora fazendo parte do processo de paz, vai para além do processo de reconstrução propriamente dito.

As Operações de Paz são indubitavelmente de inegável importância tendo em conta o seu *modus operandi* no terreno. Muitos dos seus elementos são vulgarmente considerados os “olhos e ouvidos” das Nações Unidas, mas urge ainda afirmar que existe mais que isso – a influência direta e contínua no terreno. A mediação consiste pois num processo gradativo cujos resultados podem ser decisivos na prossecução da paz final e da estabilidade duradoira.

Os contactos para a mediação devem prezar pela sua influência inequívoca, bem como em relação à aceitação das partes em conflito. Neste contexto, deve-se partir do pressuposto irrefutável de que, em conformidade com o princípio do consentimento, na mediação é imperativo respeitar a livre vontade de negociar fundamentada no livre arbítrio das partes. Optar pela posição contrária e devassar a autonomia da vontade dos representantes de qualquer das partes na contenda, equivale a pisar terreno minado e recorrer a um remédio mais nocivo que a cura.

Entendemos que o modelo da mediação no quadro dos conflitos armados não se pode alhear da essencialidade de recorrer a todos os elementos suscetíveis de melhorar os resultados da mediação, partindo de uma análise prévia e prospetiva daqueles que mais poderão desenvolver o seu poder de influência, quer sejam institucionais ou não¹²⁹.

No âmbito da Organização das Nações Unidas, para além do DPKO, assume um papel de grande importância na mediação para dirimir os conflitos, o *Department of Political Affairs* (DPA) que se articula com o Secretário-Geral em todos os assuntos relacionados com os meios políticos e diplomáticos no tocante à manutenção da paz no meio internacional.

Este departamento tem por função tutelar e conduzir os mecanismos da diplomacia preventiva que opta em primeiro plano por impedir os conflitos através de mecanismos de

¹²⁹ É situação corrente que os sucessos dos casos de mediação estão frequentemente relacionados com o grau de influência política e pessoal da entidade mediadora principal.

alerta rápido e de diplomacia discreta. Em alguns casos, pode mesmo ocorrer o posicionamento preventivo de efetivos, no intuito de afastar a hipótese de recorrer a grandes operações político-militares que apenas surtiriam efeito, eventual, após a eclosão do conflito, com os prejuízos e lesão de direitos humanos fundamentais, de certa forma já consumados.

Para esses efeitos, procedeu-se à criação de um Departamento de Assuntos Políticos, (*Department of Political Affairs*) com o objetivo de desempenhar funções políticas que do antecedente se encontravam atribuídas a diversos órgãos do Secretariado. Este Departamento foi sendo objeto de alterações e reestruturações ao longo dos tempos para que se mantivesse em condições de acompanhar com eficácia as questões políticas que vão surgindo pelo mundo, a fim de o capacitar para emitir alertas céleres e credíveis quanto às gêneses dos conflitos e à eclosão da guerra, possibilitando às Nações Unidas recorrer a medidas preventivas que permitam encontrar num ápice medidas que solucionem os diferendos, apenas e só, através da diplomacia e mediação.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), através da sua declaração¹³⁰ de 31 de janeiro de 1992 (S/23500), afirmou que deveria ser atribuída prioridade às atividades de diplomacia preventiva em prol da manutenção e do restabelecimento da paz.

Não obstante, tem-se constatado que a verdadeira razão para que os esforços desenvolvidos não correspondam aos objetivos delineados, não se deve à falta de informação, à incapacidade de análise, de ideias ou de iniciativas da parte da Organização das Nações Unidas. Afigura-se que o que acontece, verdadeiramente é que os esforços levados a cabo em prol do bom sucesso da diplomacia preventiva e da mediação colidem com a rejeição e ausência de vontade das partes conflituantes em aceitar de bom grado a ajuda ou mediação das Nações Unidas ou de quem quer que seja. Casos destes ocorrem não só em conflitos interestaduais quando a adoção de medidas se ajustam plenamente aos princípios da Carta, mas também no caso dos conflitos intraestaduais em que é salvaguardada, sem prejuízo das medidas coerciva estipuladas no capítulo VII da Carta tanto a jurisdição interna da qualquer estado, como no nosso entender o princípio da mediação,

¹³⁰ Veja-se nota do Presidente do CSNU, Boutros Boutros-Ghali, UN S/23500 de 31 de janeiro de 1992, http://www.francetnp.fr/IMG/pdf/Declaration_CSNU_1992.pdf.

com a submissão dos assuntos “a uma solução”, numa separação expressa entre direito internacional e direito interno¹³¹.

Aquando da mera previsão dessas hipóteses de ações de prevenção, os Estados membros admitem e manifestam anuência, influenciando positivamente o Secretário-Geral para que desempenhe uma função ativa no sentido dessa intervenção imediata e preventiva. No entanto, sob o ponto de vista individual, quando o próprio Estado membro é parte no conflito no qual se pretende intervir, nesse caso o Estado ou Estados cujos conflitos estão relacionados direta ou indiretamente com os seus territórios, as suas parcelas de soberania ou interesses político económicos, mostram de imediato a sua relutância em aceitar que o Secretário-Geral ou os órgãos das NU incumbidos dessas medidas atuem da mesma forma.

Obviamente que esta posição individual dos países membros torna difícil optar por um método ou procedimento que supere relutâncias deste teor, partindo do princípio irrefutável que não se podem impor serviços de diplomacia preventiva, bem como de mediação tendo em vista o restabelecimento da paz aos Estados membros que não almejem essa paz ou estabilidade.

Tanto sob o ponto de vista político como juridicamente, os pedidos para intervenção das Nações Unidas em qualquer país, bem como qualquer atuação, têm como condição essencial um pressuposto de aceitação, quer pelos Estados Membros quer pela comunidade

¹³¹ Cf. artigo 2º da Carta das Nações Unidas, inserido no Capítulo I, com “Objetivos e Princípios”, do seguinte teor:

“A Organização e os seus membros, para a realização dos objetivos mencionados no artigo 1º, agirão de acordo com os seguintes princípios:

1. A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros;
2. Os membros da Organização, a fim de assegurarem a todos em geral os direitos e vantagens resultantes da sua qualidade de membros, deverão cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas em conformidade com a presente Carta;
3. Os membros da Organização deverão resolver as suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo a que a paz e a segurança internacionais, bem como a justiça, não sejam ameaçadas;
4. Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas;
5. Os membros da Organização dar-lhe-ão toda a assistência em qualquer ação que ela empreender em conformidade com a presente Carta e abster-se-ão de dar assistência a qualquer Estado contra o qual ela agir de modo preventivo ou coercitivo;
6. A Organização fará com que os Estados que não são membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais;
7. Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII. “

internacional, na perspetiva de que, só se pode adotar uma solução de prevenção ou mediação que permita transparecer um *modus operandi* de previsível entendimento, no decurso do qual, as entidades que representam os bons ofícios das Nações Unidas manifestem competência diplomática e idoneidade política para acautelar os interesses mútuos, tendo em vista o sucesso da mediação.

Esta situação acarreta, contudo algumas dificuldades sendo que a essencial consiste em encontrar entidades ou personalidades com competência diplomática, aptidão e disposição para desempenhar esse papel, durante o tempo necessário e que aguentem pressão a que necessariamente serão sujeitas, quer seja na qualidade de representantes ou enviados especiais do Secretário-Geral, quer ao serviço e enquadrados noutras instituições vocacionadas para as nobres tarefas de mediação¹³².

Como já foi por nós referido, é claro que a diplomacia, o diálogo político, a arbitragem e a mediação devem ser acompanhadas do envio para o terreno de missões de observação e equipas de formação e controlo do desempenho das instituições no terreno, numa conjugação de tarefas de *fact-finding* e *state-building*, autorizadas sob a égide das Nações Unidas.

Por outro lado, a alteração do tipo predominante de conflitos, operada desde o fim da guerra fria, em que emergiram conflitos intraestatais alicerçados em sociedades multiétnicas e multiculturais, levou a que a correspondente perda de soberania de muitos estados fosse compensada, negativamente é claro, em torno de lealdades com base na língua, na etnia e na religião, porque dessa forma recuperavam alguma influência. Porém este modelo derivou em clivagens regionais e constituição de grupos de identidades que desembocaram em situações generalizadas de desordens, cujos novos tipos de conflitos eram impossíveis de gerir e controlar sob o ponto de vista da mediação, sem equacionar as ramificações e interligações de impacto e nível regional.

Em face desta espécie de fracasso histórico cada vez mais se tende atualmente a dar primazia a estratégias de prevenção de conflitos e mediação que recorram a abordagens integradas tendo como denominador comum analisar as causas e sintomas do conflito e atuar sobre elas. Essa estratégia de prevenção e mediação tem ainda em consideração a análise dos interesses mútuos, feita de uma forma pragmática, ou seja, desde logo através

¹³² Cf. ONU, *Diplomacia preventiva*, <http://www.eselx.ipl.pt/ciencias-sociais/organizacao/diplomacia.htm>, *download* em 08/09/2012, com referência expressa incluída “<http://www.onuportugal.pt/vida/diplom.html>”.

do envolvimento no processo do restabelecimento da paz tanto atores de nível local como regional como internacional, na devida medida da sua influência e capacidade mediadora, em questões de grande premência internacional vulgarmente relacionadas, nomeadamente com o tráfico e comércio ilícito de armas, exploração de recursos naturais, o terrorismo bem como o crime internacional, em geral.

Pese embora a CNU, já ter reconhecido no capítulo VIII da Carta, o papel preponderante das organizações regionais na estabilidade e segurança e solução pacífica dos conflitos, o Secretário- Geral Boutros Boutros-Ghali, na sua Agenda para a Paz, em 1992, defendeu e reiterou a responsabilidade dessas organizações regionais na área da construção da paz por meios pacíficos, sob a sua égide, devido ao seu melhor posicionamento para intervirem.

É entendimento geral, não só no seguimento do texto “Agenda para a Paz”, em 1992, mas também das entidades de mediação¹³³ que o melhor posicionamento para intervir está necessariamente relacionado com um conhecimento e compreensão profunda das causas e natureza do conflito. Afirmamos nós que os itens chave para o sucesso da mediação residem no cumprimento de princípios fundamentais que não sendo imperativos, pois poderão ser substituídos por outros de natureza análoga, revelar-se-ão fundamentais.

Não pretendendo ser exaustivos, e não descurando a prevalência internacional da ONU na resolução dos conflitos, há casos de relevante sucesso de gestão de conflitos e mediação intra-Estados dignos de realce, recorrendo a outros elementos que se constituem de preponderante relevância para efeitos da mediação. São exemplos destes casos mormente as iniciativas de ações político diplomáticas de mediação na Somália e no Sudão levadas a cabo pela Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) na qualidade de principal organização de integração regional na África Oriental; as missões diplomáticas efetuadas pela África Ocidental no decurso do conflito da Costa do Marfim e da Libéria; a mediação da África do Sul e da Tanzânia no conflito da República Democrática do Congo e do Burundi e muitos outros casos que poderiam ser referidos uns de sucesso e imparcialidade outros de insucesso e exemplos de violações de direitos humanos.

¹³³ Cf. MOITA, MADALENA / ZUPPI, MATTEO, «A Comunidade de Sant’Egídio em Moçambique», *Guerra e Paz nos nossos Dias. Construção da paz e casos de mediação*, Janus 2005, Lisboa, pp.156-159.

A necessidade de novas abordagens é cada vez mais premente na gestão dos conflitos e processos de mediação. Porém, para além do envolvimento internacional, para despoletar a “institucionalização” do processo de paz não se pode abdicar do envolvimento regional ou sub regional mas também, e às vezes especialmente, as autoridades tradicionais designadamente os “Mais Velhos” ou Anciãos. As estruturas tribais bem a influência e poder dessas autoridades tradicionais e *chefferie* sobre os agentes em conflito, podem constituir um pilar essencial na mediação. Os mediadores terão mais hipótese de sucesso nos casos em que façam coexistir as estruturas mais avançadas com as estruturas tradicionais, evitando leituras erradas sobre a forma de resolver os conflitos.

No que concerne ao sucesso ou insucesso da mediação, tendo por eventual causa o tipo de estratégia ou seja a conduta de mediação para os efeitos da garantia dos direitos humanos, foi com o recurso aos líderes tradicionais e anciãos que a ONU na Somália (UNOSOM) conseguiu influenciar os líderes das fações a reduzir os ataques e aceitar a presença de 500 soldados da ONU e a ajuda humanitária. Caso diferente aconteceu no mesmo Teatro de Operações quando foi anunciado para a mesma missão o envio adicional de 3000 soldados para o território sem consultar as autoridades locais, tendo deteriorado de imediato as condições de segurança e anulados os esforços de reconciliação pela via diplomática.

O erro de avaliação dos atores envolvidos no conflito e respetiva influência pode também conduzir ao insucesso das ações de mediação, tal como ocorreu na Bósnia em que a correlação de forças sociais e evolução da distribuição de poder ao longo da mediação do conflito fez com que fosse delineada uma estratégia de mediação desde o princípio condenada ao fracasso. A lógica de mediação conjunta conduzida pela ONU e pela CE considerou que se tratava de uma guerra de agressão na qual a Jugoslávia e a Croácia invadiram a Bósnia e não uma guerra civil facto que fez com que as opções dos mediadores estivessem consignadas às características de uma guerra internacional e respetivos chefes de estado a serem mediados, descurando totalmente os chefes das fações beligerantes. Os mediadores não conseguiram identificar o funcionamento interno das fações beligerantes, facto que se tornou óbvio no que concerne ao lado sérvio cuja liderança bósnia sérvia se revelou politicamente autónoma, não subordinada a Belgrado. Por outro lado, também descuraram a influência dos altos signatários da igreja Ortodoxa sempre muito ativa politicamente com o apoio da qual foi possível aos bósnios sérvios manterem o apoio

popular na Sérvia, crucial para anular ou contrabalançar as tentativas de aniquilamento político de Karadzic perpetradas por Milosevic que se tornaram evidentes quando os bósnios sérvios rejeitaram o plano de Vance-Owen¹³⁴.

Sob o ponto de vista político, Karadzic era mais influente que Milosevic, porém este soube reconhecer a influência dos altos dignitários da igreja Ortodoxa e desta sobre as elites militares e políticas bósnias sérvias conseguindo assim ser aceite como chefe de equipa sérvia nas negociações de paz e praticamente ser sobrestimado.

Caso diferente, ocorre quando as missões de paz se transformam em puras campanhas militares como aconteceu na Libéria (1990-1997), Serra Leoa (1993-2000) e Guiné-Bissau (1998-1999), em que a intervenção da Comunidade Económico dos Estados da África Ocidental (CEDEAO/ECOWAS), através da sua força de intervenção *Ecowas Monitoring Group* foi objeto de fortes críticas pelo facto de essas campanhas se transformarem em campanhas a favor de interesses dos países interventores, aproveitamento económico, abuso de autoridade e terem protagonizado violações muito graves dos direitos humanos¹³⁵.

É condição essencial não descurar a aproximação às partes em conflito, bem como conjugar essa aproximação com a ação humanitária junto das populações mais pobres e sob o controlo das fações em conflito, traçando um percurso de mediação que evidencie características¹³⁶ que permitam sucesso idêntico ao atribuído à comunidade de Sant'Egídio

¹³⁴ Em janeiro de 1993, o enviado especial das NU Cyrus Vance e o representante da CE Lord Owen começaram a negociar a proposta de paz com os líderes das fações em conflito da Bósnia que ficou conhecida como o plano de paz Vance-Owen. A proposta envolvia a divisão da Bósnia em 10 regiões semiautónomas e recebeu o apoio das NU. Todavia, apesar de o Presidente da República Bósnia-Herzegovina ter assinado o plano em 30 de abril, o mesmo foi rejeitado posteriormente pela Assembleia Bósnia-Sérvia em 06 de maio e submetido a referendo, tendo sido rejeitado por 96% de votos, http://en.wiki.org/wiki/peace_plans_offered_before_and_during_Bosnian_war, download em 29/11/2012..

¹³⁵ CEDEAO/ECOWAS – foi fundada em 1975, para promover a integração económica e é constituída por 15 países: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Guiné-Conacri, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

¹³⁶ Os autores Madalena Moita e Matteo Zuppi, referem algumas características que permitiram o sucesso da mediação da Comunidade de Sant'Egídio em Moçambique: “**Conhecimento** – Conhecimento do conflito, não só das suas raízes históricas mas, também, das preocupações e aspirações dos que o vivem.

Desprendimento– ausência de interesses políticos, económicos ou outros, sendo o único motivo que leva ao seu envolvimento o compromisso com a paz e com os que mais sofrem.

Imparcialidade– não tomar partido no conflito, tendo neutralidade e maturidade suficiente para aceitar sentar todos os lados à mesma mesa.

Discrição– Gozar de um estatuto pouco relevante no plano internacional, o que lhe permite trabalhar de forma discreta e informal, que ainda hoje privilegia, por permitir uma maior liberdade de atuação.

Criatividade e Perseverança- encontro de soluções imaginativas quando as negociações se deparavam com novos obstáculos.

Flexibilidade – a Comunidade não estava presa a estatutos e formalidades rígidos, o que lhe permitiu uma maior liberdade de ação.

Oportunidade – Saber escolher o melhor ritmo para a agenda de trabalhos.

Multidimensionalidade – o trabalho pela paz não ser feito exclusivamente à mesa das negociações, com os

em Moçambique em meados da década de 80, pela sua ação entre a RENAMO e a FRELIMO cujos encontros a partir de 1991 iniciaram o processo de reconstrução do conflito e a reconstrução do estado.

O *modus faciendi*, para além de seguir os princípios expressamente referidos acima consistiu em solicitar a colaboração de diversos peritos para aconselharem as partes sobre aspetos técnicos e controversos, designadamente criações de corpos de polícia e estruturas de comando do exército para complementarem o trabalho em áreas que o grupo de mediadores não conseguia assegurar, tendo tido assento nessas reuniões países como Portugal, França, Reino Unido e elementos das Nações Unidas.

2. Os acordos de paz

A exiguidade dos estados é um fator preponderante com influência negativa no funcionamento e eficácia dos acordos de paz. Queremos com esta afirmação sustentar que nem sempre a mesa das negociações é representadora de todas as posições e interesses facto que afasta frequentemente o objetivo último – atingir a paz plena.

Opomos por isso, para efeitos da eficácia e equidade da intervenção, por abordar duas situações ocorridas durante a fase das negociações e posteriores acordos as quais podem determinar o sucesso ou insucesso dos acordos.

Vale isto para afirmar que o sucesso da reconstrução está diretamente relacionado com o facto de a assinatura dos acordos de paz terem, aquilo que nós optamos por designar “representação plena”.

Nos casos em que a representação na mesa das negociações foi parcial significa, desde logo, menos probabilidade de sucesso na reconstrução e eventual descontinuidade do processo ou até o seu retrocesso, - retorno ao conflito - na medida em que, dado que nem todas as partes da contenda anuíram em sentar-se à mesa das negociações, não estão acauteladas as diversas posições.

líderes, mas de uma forma transversal a toda a sociedade, pelo contacto com as populações.

Consenso – nunca se impôs como negociador, nem detinha poder coercivo, e o seu papel de mediação era reclamado pelos beligerantes.

Contactos – possuía uma rede extensa de contactos, que lhe permitiu funcionar bem dentro do meio.

Realismo – a Comunidade reconheceu as suas limitações, pelo que pediu sempre ajuda de outros atores

No que concerne à representação plena, no caso de todas as ideologias e interesses terem sido debatidos, negociados e acordados pelos respectivos representantes e convergirem, caminhar-se-ia, idealmente para a continuidade do processo DDR e consolidação da paz.

Quanto aos acordos com intervenção parcial que, pese embora façam parte do processo de reconstrução, na prática não será mais do que um decréscimo na atividade dos conflitos, desde logo porque as partes participantes na contenda reduziram por força da assinatura dos acordos por parte de algumas delas. Desta forma o nível da contenda é amenizado após as primeiras negociações pois, mercê da assinatura dos acordos de paz, são retirados de cena, mesmo que parcialmente, alguns litigantes, dirimindo os conflitos, dando-se os primeiros passos no processo de reconstrução.

Um caso paradigmático que serve de exemplo para ilustrar estes dois conceitos, porque entendemos que nesse mesmo conflito se verificaram ambas as situações, é o caso do Burundi, inicialmente sob a égide de uma força das Nações Unidas, designada *Operations des Nations Unies au Burundi* (ONUB) e posteriormente do *Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi* (BINUB). Em 2003, na sequência de um acordo de paz subscrito em 2001 foi criado um governo de transição, composto por Hutus e Tutsis, tendo-se adotado uma constituição de partilha de poder em março de 2005. Em julho de 2005 foram realizadas eleições apoiadas pela comunidade internacional nas quais foi eleito o ex-líder rebelde Pierre Nkurunziza como presidente.

Todavia, apenas em setembro de 2006, o último grupo rebelde Hutu, dissidente da FNL, assinou os acordos de paz, tendo a ONUB retirado progressivamente os contingentes e observadores militares num processo de *withdrawal*¹³⁷ exigido pelo próprio governo da República, tendo sido substituído pelo BINUB, estando a partir dessa data, (dezembro 2006) previsto o reinício de um novo processo DDR, para esses rebeldes. No entanto voltaram ao confronto e isso não se concretizou em pleno. Apenas em maio de 2008 foi assinado um novo cessar-fogo, por todas as fações, em Bujumbura capital do país, tendo sido essa a primeira vez que na realidade se conseguiu congregar os esforços dos principais líderes das diversas fações no sentido de participar nas negociações, atingir a paz duradoura e pôr fim a 16 anos de conflitos que terá dizimado 200 000 pessoas. Com a assinatura destes acordos, a

¹³⁷ A retirada de tropas começou a ser exigida pelo próprio governo a partir das províncias, isto é, do interior para a capital, com o terminus impreterível a 31 de dezembro de 2006.

guerra civil terminou oficialmente em abril de 2009, mas apenas quando o último grupo rebelde se “converteu” a um partido único¹³⁸.

3. O Processo de Desarmamento Desmobilização e Reintegração

Para melhor entendimento dos conceitos relacionados com este capítulo, consideremos as seguintes definições, de acordo com a doutrina das NU¹³⁹ e lições aprendidas, inerentes a este processo:

- Desarmamento, no contexto *peacekeeping*, é a recolha e destruição de armas individuais, munições, explosivos, armamento ligeiro e pesado dos combatentes e, muitas vezes, da população civil incluindo o desenvolvimento de programas que visem a gestão e manuseamento das armas;

- Desmobilização é o processo pelo qual as forças armadas, governo, oposição ou fações de forças reduzem o efetivo ou desintegram-se completamente como parte de um quadro de transição da guerra para a paz. Tipicamente a desmobilização envolve assembleias, fracionamentos, administração e despedimento de antigos combatentes que podem receber algum género de compensação, vulgarmente um pecúlio, distribuído por várias tranches, e assistência para encorajar a transição para à vida civil e incentivos para iniciar uma nova vida;

- “*Cantonmentsites*”, “*encampment sites*” e “*assembly areas*” são designações usadas normalmente nos diversos relatórios e em operações deste género para definir os locais onde decorrerá a concentração dos elementos que vão ser objeto do processo de desarmamento e de desmobilização;

- Programas de reintegração são medidas de assistência fornecidas aos antigos combatentes que visam aumentar o seu potencial e o dos seus familiares no sentido da reintegração económica e social na sociedade civil. Estes programas podem incluir assistência em dinheiro ou compensação em géneros bem como formação profissional e promoção de atividades para o futuro.

¹³⁸Cf. EDWARD FULLER CHARLES, St. John’s University, sites.google.com/site/internetnations/o-mundo/África/Burundi, download em 20/10/2012. Voltaremos a este assunto no capítulo IV. 4, da nossa dissertação, ao debruçarmo-nos sobre “O Retorno à Paz”.

¹³⁹ Cf. UN, *Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants In a Peacekeeping Environment* (Principles and Guidelines), DPKO, NY, 2000, pp.5-11.

Segundo o Departamento das Operações de Paz das Nações Unidas, a experiência tem demonstrado que nas operações de *peacekeeping* o desarmamento, nos casos em que não tem sido acompanhado pela desmobilização e reintegração de ex-combatentes na sociedade civil, por intermédio da criação de alternativas de vida económicas e estruturas socioeconómicas viáveis como um todo, não tem apresentado benefícios a longo prazo¹⁴⁰.

Nos finais do século XX e início do século XXI, com maior acutilância na década de 90, as operações de *peacekeeping* foram implementadas em países onde ocorreram conflitos internos, em que proliferavam um elevado número de armamento individual e armas ligeiras. Este facto torna insustentável manter um ambiente de paz devido ao grande número de armamento distribuído pelas populações dos países em conflito, constituindo a maior causa de instabilidade, mesmo após o processo de negociação de paz ter sido concluído. Claramente que reduzir o número de armas nos países, em ambiente pós-conflito, constitui uma condição prévia para a consolidação da paz e da estabilidade.

Ainda no seguimento dos princípios divulgados pelo Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas, como linhas mestras de atuação, cada conflito é único, conseqüentemente cada operação de *peacekeeping* é diferente de outra e o respetivo planeamento deve ser adequado àquela situação particular. Não é possível criar um modelo único e genérico aplicável a todas as operações de *peacekeeping*. Linhas gerais aplicadas com flexibilidade são as marcas de qualidade de um efetivo planeamento para as operações de *peacekeeping*.

O Conselho de Segurança das Nações que, nos termos da Carta das Nações Unidas é a entidade primariamente responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais, considera que o desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes num ambiente *peacekeeping* é um tema de primordial importância¹⁴¹.

De acordo com as normas do processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração os respetivos programas constituem a continuidade do processo de paz requerendo uma efetiva coordenação e implementação integrada dos planos. É comumente aceite que onde o desarmamento termina, a desmobilização começa e onde a

¹⁴⁰ UN DPKO, *Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants In a Peacekeeping Environment, cit.*, p. 6.

¹⁴¹Cf. Afirmação do Presidente do Conselho de Segurança, na reunião n° 4021 (1999), do CS, de 08 de julho de 1999, reproduzida no anexo A, pp. 101-103. Veja-se documento referido na nota anterior, n° 140.

desmobilização acaba, a reintegração começa. Porém até que se consolide a paz, o ciclo pode tornar-se vicioso.

Há fatores gerais, aproximadamente linhas mestras, que sobressaem no processo de desarmamento, desmobilização e reintegração em cada uma das conseqüentes do processo que são difundidos pelo DPKO.

No que concerne ao desarmamento:

- Os programas de desarmamento, desmobilização e reintegração devem ser introduzidos nos acordos de paz e abranger toda a estratégia de recuperação nacional e reconstrução pós-conflito;

- Os elementos chave do processo de desarmamento, desmobilização e reintegração devem ser especificados no respetivo acordo de paz, devendo incluir um quadro temporal e estruturas do processo, destino das armas e munições recolhidas, os requisitos para a reestruturação da defesa e estabelecimento da segurança e a determinação das instituições por planear, executar, coordenar, e supervisionar o programa de desarmamento, desmobilização e reintegração;

- O papel das crianças nos conflitos armados deve ser admitido como um facto e os direitos das crianças devem ser identificados como uma prioridade na resolução do conflito e no processo de *peace-building* devendo ambos ser integrados nos acordos de paz e nos planos de desarmamento, desmobilização e reintegração;

- As partes do conflito devem possuir uma forte vontade política em aceitar de boa fé e respeitar os protocolos celebrados nos acordos de paz em matéria de desarmamento, desmobilização e reintegração. Todas as partes do conflito devem contribuir para a construção de um ambiente de respeito e confiança mútua;

- As Nações Unidas e as suas agências devem promover uma efetiva e inequívoca intervenção no âmbito do *peacemaking*, *peacekeeping* e pós-conflito *peace-building*;

- As organizações locais não-governamentais e a sociedade civil devem participar para a máxima extensão possível nos exercícios de desarmamento, desmobilização e reintegração, particularmente no processo de reconciliação e *peace-building*;

- Deve ser criado pela comunidade internacional, incluindo governos, agências governamentais, organizações humanitárias e organizações não-governamentais um adequado apoio logístico e financeiro idealmente fornecido no âmbito de uma estrutura base de assistência a longo prazo;

- Os programas de desarmamento, desmobilização e reintegração devem ser sustentados no período pós *peacekeeping* através das instituições estatais e organizações locais não-governamentais com o suporte ativo da comunidade internacional;

- Deve ser estabelecido e operado, logo que seja possível após o *terminus* das hostilidades, um efetivo planeamento, implementação e supervisão das estruturas e instituições;

- Os programas de informação pública e sensibilização devem ser criados como parte integrante de todo o processo de desarmamento, desmobilização e reintegração;

- Devem ser desenvolvidos sólidos programas de pós-conflito *peace-building* para permitir a consolidação da paz.

No âmbito do planeamento:

- As atividades de desarmamento, desmobilização e reintegração devem ser integradas na estrutura dos programas gerais de reabilitação que fornecem assistência, proteção e oportunidades de desenvolvimento;

- O papel do *peacekeeping* militar, agências humanitárias e organizações não-governamentais deve ser visto como um complemento no fornecimento de assistência;

- Em face da diversidade de fatores envolvidos nas várias fases do processo de desarmamento, desmobilização e reintegração e de natureza geral devem ser criados e salvaguardados mecanismos de planeamento integrados que permitam uma efetiva coordenação e unidade de comando;

- Deve ainda ser estabelecido, tão cedo quanto possível, um comité multidisciplinar de planeamento inter agências composto de representantes das Nações Unidas, agências especializadas, assim como devem envolvidas na implementação do processo organizações governamentais e não governamentais;

- Deve ser acionada uma missão técnica integrada das Nações Unidas desde logo no processo de negociação para conseguir assegurar os requisitos específicos de um plano de desarmamento, desmobilização e reintegração com sucesso;

- As capacidades e recursos locais e nacionais devem ser aproveitadas através de uma consulta ativa, empenho e participação no planeamento e implementação do processo de desarmamento, desmobilização e reintegração.

Quanto ao desarmamento e gestão do armamento propriamente dito, questão crucial para obstar à continuidade do conflito e insegurança:

- Os programas de desarmamento e desmobilização devem ser acionados de forma a evitar o retrocesso para a guerra;

- Deve ser estabelecido um ambiente seguro para encorajar o completo desarmamento;

- Os planos de desarmamento devem ser estipulados de acordo com determinadas variáveis, designadamente o fim (público alvo, número e tipos de armas a ser recolhidas), a informação adequada ao planeamento do desarmamento e a gestão de armas, a criação de uma fita do tempo suficientemente realística e flexível para o desarmamento que permita um nível gradual de confiança;

- É imprescindível a preparação de áreas de assembleia e locais de acantonamento que preencham integralmente os requisitos de acessibilidade, segurança, infraestruturas de apoio e de comunicações;

- É necessária a implementação e supervisão de estruturas, incluindo por exemplo os papéis e tarefas das partes, as operações de *peacekeeping* e os elementos monitores independentes designadamente os procedimentos, agendamentos, metodologia para recolha de armas, gravação de dados e determinação exata dos locais; requisitos técnicos e especialistas; mecanismos e instituições para monitorização, verificação do processamento; e elementos referentes a programas de informação pública e de fundos de apoio.

Devem também ser desenvolvidos mecanismos de pós-desmobilização e limpeza ativa, incluindo programas de devolução ou compra de armas para devolução do armamento que não foi entregue aquando da rendição. Ainda, neste contexto, após as operações de recolha das armas e munições, deve ser providenciado um armazenamento interno seguro ou proceder à sua imediata destruição tendo em conta a técnica de destruição mais apropriada às circunstâncias;

- Deve ainda ser desenvolvido um efetivo programa informativo sobre minas e desminagem para complementar os programas de desarmamento, desmobilização e reintegração;

- Depois de terminadas as operações de *peacekeeping*, deve ser colocado no terreno um sucessor para continuar as tarefas relacionadas com o desarmamento, desmobilização e reintegração;

- Por último, deve ser desenvolvido um efetivo programa de gestão de armas que abranja uma política nacional a longo prazo que inclua uma clara estrutura nacional relativa

a proprietários e possuidores de armas ligeiras e armamento individual, um efetivo e imparcial empenho de mecanismos, um controle das transferências e estabelecimento de mecanismos regionais e sub-regionais para controlar o tráfico ilícito de armas, garantindo assim a continuidade e eficácia do processo de reconstrução.

No âmbito da Desmobilização e Reintegração:

- Os ex-combatentes devem frequentar programas de reorientação pré-determinados com briefings de aconselhamento e treino para os preparar para transição para a vida civil. Estes programas devem ser efetuados de acordo com as necessidades específicas dos antigos combatentes e devem refletir os seus diferentes *backgrounds* políticos, sociais, económicos e educacionais. Também deve incidir sobre questões relacionadas com instalações, educação e treino, atividades económicas, questões médicas e de saúde, assistência psicológica e jurídica e assuntos civis;

- Todos os esforços de desmobilização e estruturas de apoio devem incluir provisões para pacotes de ajuda que estejam diretamente relacionados com as necessidades do dia-a-dia dos ex-combatentes desmobilizados, tal como comida, vestuário, agasalhos, ferramentas, transporte e educação;

- Os governos, as agências das Nações Unidas, organizações não-governamentais internacionais e locais devem participar ativamente no planeamento e implementação de programas de treino vocacional. Estes programas devem ser orientados para construir ou fazer sobressair as principais capacidades e competências dos ex-combatentes e serem adequados às imediatas necessidades das comunidades, dos distritos ou áreas de residência permanente dos soldados desmobilizados;

- O governo nacional deve, de forma premente, acompanhar o processo de integração dos ex-combatentes desmobilizados, particularmente no processo de aquisição de terra, formação vocacional e criação de oportunidades de emprego;

- Os projetos levados a cabo para aliviar a pobreza, favorecer o desenvolvimento económico e a qualidade de vida dos veteranos devem também estar abertos e disponíveis aos membros civis da comunidade, incluindo os refugiados regressados e deslocados internos que regressam ao seu lar;

- O planeamento de programas de reintegração deve refletir determinadas variáveis que consistem em serem programas objetivos no contexto do plano estratégico nacional para a reconciliação, reconstrução e desenvolvimento; ter um objetivo geral, objetivos

prioritários e programas concretizados no tempo para cada grupo alvo; garantir estruturas institucionais e mecanismos para a implementação, coordenação e decurso de atividades de monitorização, avaliação e programas de ajustamento; requisitos técnicos e periciais; divulgação de informação pública, planos de sensibilização e reconciliação; e prever potenciais circunstâncias influenciadoras do processo, incluindo aspetos institucionais, financiamentos, socioeconómicos, assuntos culturais e fundos de apoio.

No processo de desmobilização e reintegração, deve ainda ser dedicada especial atenção às famílias e órfãos dos combatentes mortos em ação, aos incapazes e doentes crónicos, aos feridos e seus familiares, bem como às mulheres ex-combatentes e crianças soldado.

A desmobilização das crianças-soldados¹⁴² não deve ser um mero exercício formal de rendição e entrega de armas para obter um pacote de benefícios, mas sim um processo que assegure a recuperação física e psicossocial e a reintegração social das crianças afetadas pelo conflito armado. As crianças devem receber acompanhamento em todas as fases do processo de desmobilização e reintegração e tanto os programas como as estratégias devem refletir as suas necessidades e anseios específicos. A sua experiência é genericamente caracterizada por acarretar elevado risco para o seu bem-estar físico, emocional e social. Por outro lado, o seu papel e a sua presença nos grupos armados, sendo raramente conhecidos, também não são assumidos, resultando assim na exclusão dos benefícios relacionados com o processo de desarmamento, desmobilização e reintegração. É por isso imperativo que o papel das crianças nos conflitos armados seja conhecido desde o primeiro passo das negociações de paz e que os direitos das crianças sejam sempre identificados como uma prioridade quer no *peacemaking*, quer no *peace-building* e ainda nos processos de resolução do conflito tanto nos acordos de paz como nos planos de desarmamento, desmobilização e reintegração.

O apoio na reunificação da família, como principal e efetivo fator social de reintegração particularmente das crianças e crianças-soldado, através de programas de sensibilização de integração na comunidade e na família revela-se também de extrema importância.

¹⁴² Em todo o mundo cerca de 300 000 crianças menores de 18 anos servem em conflitos armados maioritariamente fazendo parte de grupos armados mas também em forças armadas nacionais. De acordo com relatórios as crianças participam em 33 conflitos armados atuais ou recentes em quase todas as regiões do mundo.

Urge ainda que seja intensamente aconselhada a reconciliação e relações entre ex-combatentes e sociedade civil, através da disseminação de campanhas de informação pública no seio da população rural e urbana.

No tocante às operações relacionadas com o *peace-building* pós-conflito:

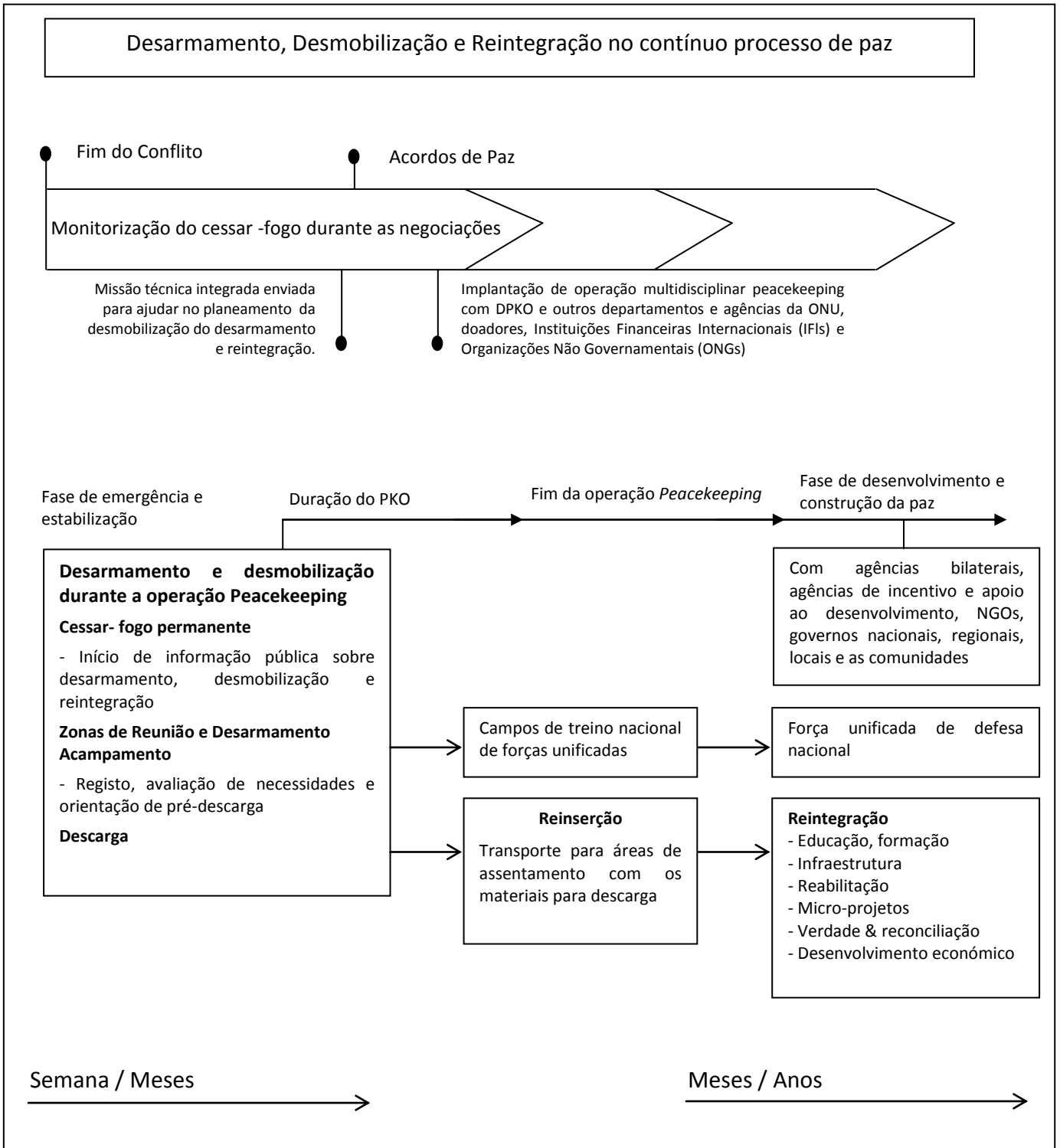
- Devem ser preparadas atividades de *peace-building* pós-conflito complementares ao desarmamento, desmobilização e reintegração para a consolidação da paz e a promoção da estabilidade;

- As principais causas do conflito devem ser determinadas e resolvidas, no sentido de trazer a paz duradoura e prevenir futuros recomeços das hostilidades. As partes do conflito devem participar na procura da paz duradoura;

- A reconstrução e reabilitação do governo, instituições públicas e privadas construção das instituições políticas e a participação no processo político em particular, de forma a facilitar a promoção da segurança e a reativação da sustentabilidade económica do país e das pessoas terão que ser definidas como um assunto de máxima urgência.

Em última análise, independentemente das teorias que possam ser vertidas sobre o eventual desenrolar de um processo de desarmamento, desmobilização e reintegração, se considerarmos o processo de paz do ponto de prático trata-se de um *continuum* no tempo que pode levar anos até que se verifique a consolidação da paz:

Figura 1 | A Continuidade do Processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR)



Fonte: *Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in a Peacekeeping Environment (Principles and Guidelines)*, Lessons Learned Unit, DPKO, UN, December 1999, p. 17.

Não podem pois subsistir dúvidas de que, para além da existência de outras políticas, os processos de desarmamento, desmobilização e a reintegração são de extrema importância para a reconstrução da paz. O processo de continuidade só será eficaz e gradativo se for associado a todas as vertentes sociais e económicas. Colleta¹⁴³ acrescenta mesmo que é útil associá-lo ao programa de reforma macroeconómica do país em reconstrução. Segundo Collier o programa de reintegração terá essencialmente que estar associado ao nível das despesas públicas, do próprio Estado em reconstrução.

O processo DDR, principalmente na fase da desmobilização e reintegração é lento, por vezes invisível e com hiatos temporais que não se compadecem com a falta de apoio logístico para satisfazer as necessidades mais elementares e primárias dos ex-combatentes e grupos armados reunidos em acampamentos e acantonamentos. Os pecúlios a receber, as listas e demais apoios tardam por vezes a chegar gerando o desequilíbrio nas fações, o desencanto e a insegurança generalizada. Estamos por isso em consonância com *Collier* na sua posição de que o reinvestimento de algumas poupanças da área militar para o desenvolvimento de uma força de defesa disciplinada pode produzir um dividendo para a paz, aumentando a segurança, fomentando a confiança e reduzindo o medo público. Acrescentamos ainda que o envolvimento de diversas entidades em todo o processo - elementos representantes do governo, elementos representantes das Comissões Nacionais de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração, autoridades locais e elementos internacionais integrando as equipas de DDR – em situação de penúria geral provocada pela guerra gera a suscetibilidade da ocorrência de desvios de dinheiros que muitas vezes escapam aos observadores internacionais.

Há por isso que ter em conta que, em todo o processo DDR, a balança social, da justiça, dos direitos humanos pende para o lado do conflito, da desigualdade e da ausência do estado de direito. Daí a necessidade de reconstruir. Nestas circunstâncias, o reacendimento dos conflitos ou dissidências das fações armadas ocorrem num ápice, sendo crucial fazer uma boa gestão da crise, dando relevância aos aspetos verdadeiramente de maior relevância.

A distribuição da terra, problema de grande vulto em territórios densamente povoados, as origens, as experiências traumáticas e o regresso de milhares de pessoas para

¹⁴³ J.NAT COLLETA, *Violent conflict and the transformation of social capital*, Washington: The world Bank, 2000, p. 140.

serem integradas numa atividade económica, por vezes incipiente, constituem situações de difícil solução eficaz, principalmente para governos recentemente empossados, ansiosos por provar a sua autonomia e soberania. Acontece até frequentemente, como refere Collier que, embora a manutenção dos efetivos dos exércitos seja cara, os governos, na maioria dos casos hesitam em proceder à desmobilização dos combatentes, desde logo porque os soldados desmobilizados não têm um sítio para onde ir e, sem acesso à terra, fazem aumentar substancialmente as taxas de criminalidade local. Assim, é comumente aceite que há que desenvolver esforços para garantir o regresso às atividades económicas normais, de acordo com as características e aptidões dos elementos a reintegrar.

Como já referimos, o *timing* do processo DDR é fundamental sendo essencial que a respetiva logística vença a inércia que a caracteriza e comece funcionar logo após à assinatura dos acordos de paz. A fase de reintegração constitui um longo e complexo processo, dificultado não só pelo facto de se tratar de grupos muito heterogéneos, com diferentes passados, experiências, anseios, expectativas e capacidades individuais, mas também porque ocorre num cenário, em muitos casos, ainda devastado ou com as estruturas abaladas.

Para efeitos de eficácia, é condição fundamental ponderar todos os aspetos referidos, inclusive psicológicos, na medida em que a maioria dos ex-combatentes viveu experiências traumáticas que não se desvanecerão jamais.

Estamos pois cientes, tal como Collier¹⁴⁴, que o sucesso da reintegração depende essencialmente de múltiplos fatores, designadamente o apoio da família e da comunidade, sendo relevante o fortalecimento da capacidade de absorção das comunidades; está também dependente da informação fornecida às forças armadas e à sociedade em geral, no sentido de evitar rumores e expectativas irrealistas; bem como da recolha de elementos relativos à condição socioeconómica dos ex-combatentes, mormente as origens geográficas, a situação familiar, educação, ocupações anteriores aquando do processo de desmobilização.

Ainda uma medida específica, proposta por Collier para fazer face às grandes dificuldades inerentes à integração tem a ver com a integração das forças rebeldes no exército nacional. De acordo com esta posição do autor, essa solução teria em vista garantir emprego aos rebeldes e reduzir o leque de incentivos individuais suscetíveis de continuar a

¹⁴⁴ Cf. PAUL COLLIER, *Breaking the conflict trap. Civil war and development policy*, Whashington, World Bank, 2003, pp. 222-225.

rebelião. No mesmo sentido, acrescenta o autor que este tipo de medida seria mais comum nos casos em que há negociação do que quando há vencedores e vencidos.

Todavia, cremos que a posição do autor sobre o assunto é meramente teórica, ou se quisermos académica, e desfasada da realidade dos conflitos e da reconstrução, pelas razões que de seguida aduzimos:

- A proposta nada traz de novo, uma vez que, a ser possível, seria mais simples e eficaz;

- Caso fosse, em termos concretos, possível e viável, debate-se com a classificação na categoria de combatentes para efeitos de reintegração, tendo em vista as condições físicas, a idade, o género e condições psicológicas de acordo com os requisitos aprovados no processo DDR;

- Para além disso, seria imperativo supervisionar a distribuição dos postos e categorias, sob pena de originar grandes desigualdades entre vencedores e vencidos para além de ser praticamente inexecutável nos casos das greves civis generalizadas.

Consideramos, enfim, que a dimensão da reintegração ocupa uma pequena parcela no processo DDR. Todavia uma reintegração incipiente como parte integrante do processo DDR pode enfermar de tal forma o processo de reconstrução que será uma questão de tempo até ao reacender do conflito e comprometer todo o processo de reconstrução, na medida em que os elementos potencialmente nocivos não terão sido convenientemente tratados e neutralizados tendo em vista garantir o equilíbrio social e económico relativamente ao fortalecimento das estruturas existentes.

Numa síntese final quanto ao processo DDR - com o qual tivemos contacto direto como observador no Burundi, como referimos adiante -, qualquer das operações seja de recolha de armas, seja de desmobilização ou de reintegração exigem, como refere Wladimir Brito¹⁴⁵, que se integre todas as estratégias de reconstrução e reacendimento dos conflitos numa complexidade de tarefas que implicam ações e operações especiais de reintegração com elevado custo cujos efeitos, a longo prazo, contribuem para a consolidação e sustentação da paz.

¹⁴⁵ Cf. WLADIMIR BRITO «*Responsabilidade de Reconstruir*», *cit.*, p. 11.

4. O Retorno à Paz

Quando nos referimos ao conceito de “ retorno à Paz” nunca podemos descurar a complexidade dos trâmites em que tal decorre ou que poderá decorrer, tendo por base a natureza humana, de índole mesquinha e conflituosa, no sentido que inúmeros pensadores e poetas pungentemente nos vão lembrando.

Trata-se pois, muitas das vezes, de cercear a natureza ignóbil, limitá-la entre as barreiras dos interesses de carácter económico e idealista, entre ódio rácico e religioso e culminar com a ânsia de poder, total ou parcial, num percurso sinuoso do retorno à paz que pode durar meses, anos ou décadas, numa reconstrução sem fim à vista.

Os casos de conflito vão proliferando na história da humanidade como fossem genéticos à sua própria essência e o retorno à paz é, apenas, cíclico, questionando-nos sobre a própria eficácia da reconstrução.

Para que possamos transmitir uma ideia mais clara acerca dos problemas colocados no processo de reconstrução, vamos fazer uma breve análise de dois casos e dos problemas que no seu contexto se colocaram, até porque tivemos contacto direto com ambos – o Afeganistão – como formador ao serviço da ISAF ao participarmos como membro do exército português, na Força e o outro – o Burundi – onde participamos na função de observador militar da ONU, durante o processo de desarmamento, desmobilização e reintegração e porque nos parece ser o exemplo do que, em vários aspetos, deve ser uma típica missão de reconstrução.

a. Afeganistão: Um caso *sui generis*

i. Apresentação da situação

A intervenção da NATO no Afeganistão para a reconstrução, após o domínio e queda do regime taliban tem contornos políticos peculiares mercê da intervenção de uma entidade normalmente arredada estatutariamente do processo de reconstrução pois, como será fácil entender, a evolução da conceção inicial de organização de defesa coletiva destinada a assegurar a integridade dos respetivos estados membros, face a ameaça comunista e

soviética, ocorreu com o fim daquela ameaça e o fim da bipolarização nas relações internacionais¹⁴⁶.

O Afeganistão¹⁴⁷, país independente desde 1921, com 652 000 Km² de extensão e cerca de 17 milhões de habitantes, teve uma importância estratégica de primeira ordem desde meados do século XIX. A sua localização entre a antiga Pérsia (atual Irão), de confissão Xiita, e os muçulmanos Sunitas do Paquistão, por outro lado, e o seu valor enquanto zona das aspirações ancestrais russas para alcançar o Oceano Índico – com a correspondente oposição britânica visando impedir esse objetivo –, por outro, justifica essa importância estratégica que originou a rivalidade russo-britânica cuja faixa de terra separa ambas as zonas de influências e está ainda bem visível, a noroeste, no mapa atual do Afeganistão.

As características tribais da população, a forte percentagem de população nómada e coabitação de três culturas de diferenças muito acentuadas – o *tadjique* (25%) e uzebeque (6%), no norte, a *hazeri* (19%) (Xiitas) no oeste e a *pashtun* (38%) (sunitas), no leste - são fatores que fizeram do país um centro endémico de confrontos e conflitos desde a invasão soviética, em 1979, tendo transformado o país, até à atualidade, numa base litigiosa e palco de confrontos interculturais.

Remonta a finais dos anos setenta, a convergência das forças fortemente destabilizadoras sobre o território: em 1979, o triunfo da revolução islâmica em Teerão despertou grande entusiasmo dos Xiitas na cidade de Herat; em 1978, os soviéticos, no âmbito do processo da assunção de compromissos com os países de terceiro mundo, no cumprimento da política de Brejnev, celebraram um tratado de amizade com o governo afegão. Para além disso, a existência de rivalidades entre estruturas políticas e tribos, com misturas marxistas, nacionalistas e fundamentalistas pela parte dos principais líderes afegãos, contribuiriam inexoravelmente, em conjunto com aqueles fatores, para o rebentar da guerra.

Os soviéticos, por seu lado, reagiram ao estado de insegurança e desordem do país Afeganistão concentrando mil homens na fronteira, tendo em dezembro de 1979 invadido o território, escudados, de certa forma, pelo tratado de amizade que tinha sido celebrado, no ano anterior. Por isso as forças afegãs, confiando inicialmente que as forças soviéticas

¹⁴⁶ Após o desaparecimento do bloco de leste a NATO teve que reformular o seu espaço geoestratégico.

¹⁴⁷ Cf. ANTONIO MARTINEZ TEXIDO, *Enciclopedia del Arte De La Guerra. Todo sobre el fenómeno de la Guerra y la búsqueda de la paz*, 3ª edição, Barcelona, Ediciones Planeta, agosto, 2003, pp.509-512.

poderiam ajudar a reduzir os movimentos armados e o caos instalado, mostraram-se passivas em relação à presença das tropas soviéticas, sem prejuízo de logo se terem apercebido da realidade da ocupação quando cerca de 40 000 homens (à volta de 50%) das forças afegãs desertaram das fileiras do exército. Todavia o desgaste do invasor em combates irregulares, as características abruptas do terreno, o prolongamento do conflito e o desencanto generalizado da população perante a impossibilidade de ser alcançada uma situação vantajosa, bem como a mudança para posições comuns dos EUA e da URSS, devido à cessação da tensão bipolar entre os dois blocos, provocadas pelo fim da guerra fria, fizeram com que os soviéticos retirassem definitivamente em 1989. Porém, a guerra continuou aberta entre litigantes fraticidas, mantendo-se os fatores que tinham estado na génese do conflito, num eventual retorno à situação periclitante em que *mujahedins*, islamitas e desencantados do marxismo se iam gladiando enquanto os guerreiros talibãs formados em escolas do Corão (Madrassas), muitas situadas nos campos de refugiados do Paquistão, pretendiam alcançar o poder absoluto em detrimento das restantes etnias. País que foi palco, e ainda é, de intermináveis conflitos foi sendo marcado pelo caos, deixando à responsabilidade da comunidade internacional, a difícil tarefa da reconstrução, que assume contornos muito diferenciados em relação aos que se podem considerar típicos das missões de imposição e de manutenção da paz.

O âmago da questão, neste processo de reconstrução, consiste, numa primeira análise, em não menosprezar o passado de uns e outros - sejam os que resistiram ao regime soviético, desde a invasão do país em 1979, sejam os que fizeram parte da resistência ao lado dos *mujahedin* contra o regime *taliban* desde 1996 até 2001. Esses “professores de *Sharia*” que, com os éditos misóginos e de interpretação da *Sharia*, devassaram o exército e tornaram inócuas as instituições, educados em *madrassas* radicais afegãs e paquistanesas, impuseram uma interpretação político-jurídica do Islão a todo o país - com maior sucesso nas regiões de norte e centro - e proibiram as mulheres de trabalhar fora do lar, frequentar escolas, ou sequer sair de casa a não ser que fossem acompanhadas por familiares do sexo masculino¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Cf.. ARMANDO MARQUES GUEDES, «A estratégia política de reconstrução e a normatividade post bellum emergente: o caso da participação portuguesa na ISAF, Afeganistão, 2002-2011», *Conflitos Armados, Gestão Pós-Conflitual e Reconstrução, Conflictos Armados, Gestión Posconflicto y Reconstrucción*, Santiago de Compostela, *Andavira Editoria*, 2011, p.488.

Atualmente o país encontra-se entregue aos destinos de *Hamid Karzai*, não faltando também a imagem de Massoud, símbolo de esperança e veneração ainda não desgastada pelo tempo, desde o atentado que lhe ceifou a vida, em 2001, e alimenta agora o idealismo de muitos. Ahmad Shah Massoud foi Ministro da Defesa do Afeganistão, em 1992, e afirmou-se como líder militar da Frente da União Islâmica para a Salvação do Afeganistão, uma entidade político-militar conhecida internacionalmente como Aliança do Norte. Porém em 9 de setembro de 2001, este “Nosso Comandante Martirizado”¹⁴⁹, como os seus seguidores lhe chamam, foi assassinado na província de Takhar, por agentes da Al Qaeda, disfarçados de jornalistas. Conhecido como o “Leão de Panjshir”, sucumbiu num atentado quando dava uma entrevista. Resultou do seu fim fatídico a exaltação da sua imagem por todo o lado, em Cabul, numa afirmação de unidade e crença, que ainda se mantém. Declarado “Herói Nacional” em 2002, por decreto do presidente Hamid Karzai, hoje é considerado líder espiritual e encarado como verdadeiro símbolo de oposição ao regime dos *taliban*.

Por outro lado, os célebres *mujahedin* (guerreiros livres), resistência local afegã, também tiveram papel preponderante e foram popularizados como heróis que se opuseram à fatídica invasão soviética do país em 1979, até à sua retirada.

Os resultados dessas guerras que, reportando-nos a um passado recente, desde 1978 assolaram e devassaram o País (desde a revolução comunista, seguida da resistência contra aquele regime, desde 1979 até 1989, a que se seguiu a queda do regime comunista em 1992), fustigaram o país que apela à reconstrução.

Após o atentado de 11 de setembro de 2001 deu-se o ataque dos EUA, com o argumento de atacar os taliban que se recusavam a entregar o líder da Al Qaeda, Osama Bin Laden e neutralizar a rede terrorista. Todavia depois de serem detonadas as primeiras bombas, em 07 de outubro de 2001, por decisão de George W. Bush, até aos dias de hoje, mantém-se o conflito.

¹⁴⁹ A fotografia de Ahmad Shah Massoud “Leão de Panjshir” continua hoje afixada pelos locais públicos de Cabul e em viaturas em formato de poster como símbolo vivo a venerar e seguir.

ii. A NATO. A redefinição dos seus objetivos e a criação da ISAF

Neste desiderato, a intervenção dos EUA e da NATO, reportada ao ano 2003, teve o seu incremento gradual, sempre influenciado pela evolução do respetivo conceito estratégico.

Criada em abril de 1949 e concebida como organização de defesa para assegurar a integridade e soberania dos respetivos estados membros em face da ameaça da URSS (esta sob égide do pacto de Varsóvia), a NATO, após o *terminus* da guerra fria enquanto organização de defesa coletiva dos seus membros, transformou-se num conceito de organização de segurança e defesa na área euro-atlântica, tendo chamado a si missões de imposição e manutenção da paz. Tal foi o caso da intervenção nos Balcãs – Bósnia Herzegovina, no Kosovo e Macedónia,¹⁵⁰ em 24 de março de 1999.

Desde então, por força da nova conjuntura internacional - em particular pelo desaparecimento do contexto de bipolarização entre os dois blocos - o emprego das forças da aliança para além da sua área inicial e euro-atlântica tornou-se uma realidade premente.

Foi através da Conferência de Bona, que ocorreu em 05 de dezembro de 2001, sob os auspícios das Nações Unidas, com vista ao estabelecimento de um novo governo que sucedesse aos taliban, que foram lançados os primeiros passos nesta nova missão atribuída àquela organização.

Para as Nações Unidas, aquela cimeira foi um teste importante. Com “plano Brahimi” – plano de cinco pontos que previa a convocação de uma *Loya Jirga*, a formação de um governo interino e a aprovação de uma Constituição que dotasse o país de estruturas democráticas –, a organização definiu um plano de ação cuja viabilidade seria mensurada face à realidade.

Em Bona, estiveram presentes mais três delegações: o "grupo de Roma", ligado ao monarca no exílio Zhair Shah, que se fez representar por dez pessoas, lideradas pelo principal conselheiro do rei, Abdul Sattar Sirat, e das quais faz parte também uma mulher, Sima Wali, residente nos Estados Unidos; o "grupo de Chipre", integrado por intelectuais no exílio; e o "grupo de *Peshawar*", liderado pelo filho de Pir Sayed Ahmad Gailani, um dos líderes da luta antissoviética. A presença feminina neste processo, imposta pela pressão

¹⁵⁰ Veja-se, MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, cit., pp. 717-722, quanto à análise dos elementos da intervenção humanitária no Kosovo, pela NATO.

ocidental, foi considerada como "um avanço significativo" para os direitos das mulheres no Afeganistão.

Conforme salientava *Lakhadar Brahimi*, em 2001, antes da Cimeira de Bona, de 26/11/2001, embora a um nível informal, já se tinham iniciado os primeiros contactos bilaterais entre as delegações e tinham havido rondas de discussão com ele próprio sobre as opções mais viáveis para o Afeganistão¹⁵¹. A decisão final sobre a presença de uma força multinacional deveria, contudo, ser tomada pelo povo do Afeganistão.

No âmbito desta nova realidade, em 20 de dezembro de 2001, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou o estabelecimento, pelo período inicial de 6 meses, de uma *International Security Assistance Force* (ISAF) cujo mandato consistia em prestar a devida assistência ao governo interino do Afeganistão na missão crucial de preservar a segurança do país¹⁵². De acordo com Marques Guedes¹⁵³, a atuação desta força constitui uma forma de “*state building* indireto”, embora, em nossa opinião, caiba no âmbito de uma reconstrução, *pari passu* com o desenrolar do conflito armado até que se neutralize o adversário ou, sendo isso impossível, até à passagem do testemunho da autonomia, isto é, até que seja ultrapassada a fase *in bello* propriamente dita.

Havia pois que melhorar a eficácia da intervenção da ISAF, desde logo reforçando a legitimidade que já lhe advinha da resolução 1386 do Conselho de Segurança (RCS). Assim a partir de período de comando rotativo pelos Estados membros a NATO só passa a assumir o controlo operacional dois anos após da criação da ISAF, em 11 de agosto de 2003, data da transferência de autoridade (TOA). Em 13 de outubro de 2003, através da RCSNU 1510 autorizando a extensão do mandato da ISAF e o apoio dentro dos limites dos seus recursos à ATA, dentro da manutenção da segurança, em áreas do Afeganistão fora da região de Cabul,

¹⁵¹Notícia recolhida www.público.pt/noticia/onu-defende-forca-multinacional-no-afeganistao51600, download em 31/08/2012.

¹⁵²Cf. par. 1 da resolução 1386 (2001), de 20 de dezembro de 2001. Refira-se que a previsão da constituição de uma força deste tipo contava já do anexo I do Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan pending the Reestablishment of Permanent Government Institutions, assinado em Bona a 5 de dezembro de 2001, cujos pars. 2 e 3 são do seguinte teor:

“2. Com este objetivo em mente, os participantes solicitaram a assistência da comunidade internacional para ajudar as novas autoridades afegãs no estabelecimento e treino das novas forças armadas e de segurança no Afeganistão.

3. Conscientes que era preciso algum tempo para que as forças de segurança e forças armadas estivessem constituídas e a funcionar, os participantes na discussão das NU no Afeganistão solicitaram ao Conselho de Segurança das NU para autorizar a instalação prévia de uma força mandatada pelas NU. Esta força assistirá na manutenção da segurança em Kabul e áreas dos arredores. Como força podia, se apropriado ser progressivamente expandida.

¹⁵³ Cf. ARMANDO MARQUES GUEDES, «*A estratégia política de reconstrução e a normatividade post bellum emergente: o caso da participação portuguesa na ISAF, Afeganistão, 2002-2011*», cit., p. 493.

tendo o sistema de forças evoluído e sido alterado de acordo com o conceito estratégico, até sensivelmente finais de 2011. Em julho de 2009, a ISAF dispunha no terreno cerca de 65 000 soldados provenientes de 42 estados, tendo este quantitativo aumentado para cerca de 150 000 durante o ano de 2010, provenientes de 47 estados e com tendência a aumentar numa perspetiva de atingir um duplo objetivo: quanto ao aspeto militar, garantir os meios e empenhamento no terreno no sentido de permitir uma “reconstrução institucional” ou “reconstrução de um Estado” e que, quanto a nós, dada a situação no terreno, se tratar de um aspeto ainda relacionado com a neutralização de insurgentes; por outro, persiste o objetivo político que é efetivamente a transição prevista na cimeira de Bona, para 2014.

iii. A atuação da ISAF no Afeganistão

Como referido, em 27 de novembro de 2001, em Bona, enquanto ainda se combatia para derrubar os últimos bastiões dos *taliban*, iniciava-se a Cimeira inter afegã que fazia sentar, à mesa das negociações, quatro delegações dos diversos grupos étnicos e religiosos afegãos, num total de 28 pessoas, para tentar dar contornos a um governo transitório "amplamente representativo", no sentido de evitar que o país, já devassado pela guerra, caísse na total anarquia.

A assembleia Loya Jirga, de previsível desfecho ensombrado pelos ódios recentes, e contínuas querelas entre etnias, jogos políticos e conflitos de interesses dos países vizinhos bem como pela posição de sobrançeria da Aliança do Norte¹⁵⁴. Em 1996, fora criada pelo estado Islâmico do Afeganistão uma organização político-militar, oficialmente denominada Frente Islâmica Unida para a Salvação do Afeganistão, que tinha como objetivo unir os vários grupos demográficos que constantemente se combatiam uns aos outros e lutavam contra os *talibans*. Constituída por grupos de rebeldes com características étnicas e religiosas diferentes, unidos pelo ensejo comum de combater os *taliban*, essa Aliança não se mostrou capaz de unir o país, nem se destacou pelo respeito pelos direitos humanos. Previam-se dificuldades em relação ao objetivo de preencher o vazio político criado e tentava-se arredar o espectro sombrio da balcanização do país, temendo o fracionamento das províncias e

¹⁵⁴ A Aliança do Norte (Frente Islâmica Unida para a Salvação do Afeganistão) foi constituída no seguimento e para salvaguardar os Acordos de Peshawar celebrados em 1994 que criaram o Estado Islâmico do Afeganistão no sentido de pôr cobro à Guerra Civil.

regiões por outros grupos étnicos já de si sobejamente hostis entre eles, independente das influências partidárias ou políticas.

Para o êxito do referido "processo de Bona", a atitude assumida pela Aliança do Norte constituía também um fator decisivo, pois, após a conquista de *Kunduz*, a Aliança detinha o controlo militar da grande maioria do território afegão. Por outro lado, apesar de ter expresso a sua vontade de partilhar o poder com todos os outros grupos étnicos, com exceção dos taliban, a Aliança inspirava receios em muitos afegãos.

Desde a morte da sua figura de proa, o comandante *Ahmed Massoud*, que a Aliança se resumia a uma coligação frágil de minorias étnicas - *tajique, uzbeque, hazara, turquemena* - e de senhores da guerra divididos entre si e com diferentes ambições, sendo que, com a queda dos *taliban* tinha ruído o elemento que os unia: o inimigo comum.

O regresso a Cabul do Presidente *Burhanuddin Rabbani*, deposto em 1996, e a recusa da Aliança do Norte em permitir o estacionamento de uma força internacional no país parecem demonstrar a sua intenção de se reinstalar no poder. O próprio Rabbani minimizou a importância da cimeira, na qual não participou. Porém, *Abdullah*, ministro dos Negócios Estrangeiros da Aliança, considerou a reunião como um "passo fundamental e uma oportunidade única".

A Aliança do Norte enviou uma delegação de 11 pessoas, "eticamente equilibrada", liderada pelo ministro do Interior *Yunis Qanuni*, e da qual fazem parte três *pashtun* (etnia à qual pertencem 40% dos afegãos), representantes das minorias étnicas (*tajiques, uzbeques e hazaras*) e uma mulher.

Por seu lado, a Loya Jirga^{155/156} (assembleia geral afegã), apesar de ter reminiscências antigas, vera ainda incipiente, embora tendo pela frente um percurso difícil e espinhoso

¹⁵⁵A *Loya Jirga* é a assembleia tradicional afegã. "*Loya Jirga*" é a designação dada às grandes assembleias realizadas pelos diversos povos dos países da Ásia Central, tais como o Afeganistão, Uzbequistão, Turquemenistão e Mongólia. No caso do Afeganistão, a *Loya Jirga* era frequentada apenas pelos clãs Pachtuns, mas com o decorrer dos tempos passaram também a ser integradas pelos outros grupos étnicos. No idioma pachtos, "*loya*" significa "grande" e *jirga* significa "conselho", "assembleia". Com origem provável nas culturas altaicas do Império Mongol, na sociedade afegã a *Loya Jirga* ainda é mantida e muito praticada, especialmente por chefes tribais, com a finalidade de resolver problemas internos ou externos, nomeadamente com outras tribos. Inicialmente utilizada pelos *pachtuns* para se legitimar no poder, apenas membros deste povo podiam participar nas assembleias, decisões e debates. Porém com o tempo, outros grupos étnicos do país, designadamente os *tajiques* e os *hazaras*, começaram a integrar as *Loya jirgas*, pese embora, inicialmente apenas como observadores. Para além dos líderes tribais e religiosos afegãos, participavam nestas reuniões a família real do país. São encontros que não têm uma frequência planeada, mas são convocados sempre que surge uma disputa ou conflito. Não há prazo para o fim de uma *Loya Jirga*, sendo que estas reuniões podem de facto durar muito tempo, já que as decisões só são obtidas por consenso, e as argumentações podem durar dias. Problemas

comum desfecho em aberto que poderia influenciar o futuro político do Afeganistão, com incidência no processo da reconstrução e no respeito pelos direitos humanos. O desenlace afigurava-se portanto incerto facto que impelia os intervenientes a adotar uma atitude cautelosa. Ahmad Fawzi, na qualidade de porta-voz do representante especial das Nações Unidas para o Afeganistão, *Lakhdar Brahimi*, referiu que a conferência constituía os primeiros passos para a formação de um executivo multiétnico, não escondendo a preocupação em baixar as expectativas relativamente àquelas conversações intra-afegãs. Valia, todavia, a determinação da ONU em procurar o sucesso da Cimeira de Bona e regressar a casa com a questão da segurança no Afeganistão se não cabalmente resolvida, pelo menos bem planeada e acordada, comprometendo assim a curto e médio prazo a comunidade internacional. "A opção mais viável será uma força multinacional com um mandato do Conselho de Segurança", afirmou Fawzi, acrescentado que "neste momento é ainda prematuro falar dessa matéria"¹⁵⁷.

Somos de opinião que se trata de uma reconstrução *sui generis* cuja classificação atribuída por Marques Guedes como sendo uma espécie de "statebuilding indireto" abrange plenamente a especificidade da atuação das forças internacionais naquele teatro de operações, uma vez que, não obstante estejam disseminadas forças militares de combate e apoio de combate, ambas estão equipadas com armamento e equipamento de combate, com o objetivo último de permitir, afinal, o empenhamento das Instituições, das Organizações Internacionais (IO) e das Organizações Não Governamentais (NGO)¹⁵⁸.

Nesta tendência, a primeira missão da NATO fora da área, nos termos atrás referidos, foi em 2003 no Afeganistão, para além da sua intervenção no Iraque que ocorreu no mesmo ano.

Precisamente, em 11 agosto de 2003, no sentido de garantir legitimidade quanto à presença das forças estrangeiras, a NATO assumiu o Comando e Controlo da designada

muito diferentes são abordados, como política externa, declarações de guerra, a legitimação dos líderes e a introdução de novas leis e ideias (cf. http://wikipedia.org/wiki/Loya_Jirga) download em 31/08/2012).

¹⁵⁶A câmara baixa do parlamento bicamaral do Afeganistão é denominada como Wolesi Jirga. Wolesi Jirga é composta por 249 membros eleitos por cinco anos, diretamente pelo voto único não transferível das províncias. Pelo menos 64 delegados (dois de cada província) devem ser mulheres, e são nomeados pelo presidente, que também nomeia dois representantes dos deficientes físicos, e dois kuchi nómadas. Esse órgão tem a responsabilidade principal de fazer e ratificar leis e aprovar as ações do presidente (cf. http://www.afghanwiki.com/en/index.php?title=Wolesi_Jirga&oldid=1483, download em 02/11/2012).

¹⁵⁷ Cf. afirmações de Ahmad Fawzi, porta-voz do Representante Especial do Secretário-geral das NU, Lakhdar Brahimi, na Cimeira de Bona, em 26/11/2001.

¹⁵⁸ Cf. ARMANDO MARQUES GUEDES, «A estratégia política de reconstrução e a normatividade post bellum emergente: o caso da participação portuguesa na ISAF, Afeganistão, 2002-2011» ,cit., p. 493.

“*International Security Assistance Force*” (ISAF), constituindo, como já nos referimos, a primeira missão, na história da organização, fora da área euro-atlântica, autorizada como objetivo de estabelecer as condições para que o Afeganistão pudesse ter e usufruir de um governo representativo para promover a paz e reconstrução do país em condições de estabilidade e segurança.

Posteriormente, através da Cimeira de Istambul, em junho de 2004, foi expandida a missão da NATO na modalidade de uma Força de Assistência Internacional de Segurança (ISAF) no Afeganistão, sob a forma de um novo conceito estratégico da NATO que consistia em garantir a segurança e estabilidade em teatros de operações fora do continente europeu.

As restantes cimeiras, que tiveram como principais protagonistas o Secretário-Geral da NATO, Anders Rasmussen, e o Presidente afegão, Ahmid Karzai, tendo como objetivo a reconstrução do país, estabeleceram acordos de retirada das forças da Aliança Atlântica do país até 2014, pese embora sob o compromisso de manter a formação das forças de segurança afegãs durante este período e mesmo depois dessa data. Na Cimeira da NATO, em Lisboa, em 20 de novembro de 2010, em que foi abordado o processo de transição do Afeganistão, ficou assente pelos participantes que o sucesso da missão da NATO dependeria das saídas das tropas num cenário favorável a uma reconstrução, sendo simultaneamente exigido ao governo do Afeganistão que envidasse esforços no sentido do respeito pelos princípios básicos dos direitos humanos, eleições democráticas, para a boa governação e no combate à corrupção.

A guerra afegã constitui o grande desafio da NATO no início do século XXI e pese embora possa ser decisivo, em nossa opinião, para a constituição de um novo conceito estratégico daquela organização no futuro, operando como entidade participante do processo de reconstrução *in bellum*, é todavia bem visível o desgaste dos aliados e o correspondente ensejo de pôr fim ao seu envolvimento no conflito, não só devido ao risco de perdas de vidas humanas mas também ao esforço financeiro.

O secretário-geral das NU, *Ban Ki-moon*, juntamente com o secretário-geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, e o presidente afegão, Hamid Karzai, foram unânimes em concordar quanto à transição de competências para as autoridades e forças de segurança

afegãs até 2014. Todavia, *Ban Ki-moon* advertiu que "não há atalhos para a paz" sendo que o processo de transição apenas seria possível baseado "em realidades e não calendários".¹⁵⁹

A autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em 20 de dezembro de 2001, para a criação da ISAF, precisamente após a queda do regime taliban, foi com o intuito claro de auxiliar a Autoridade Transitória Afegã (ATA, bem como a missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA) na prossecução do objetivo de manter a segurança na sua área de operações, como já referimos acima. Não sendo uma missão de manutenção da paz, mas designada de "assistência à segurança", não se trata de uma força sob a égide das Nações Unidas, no verdadeiro sentido da expressão. Trata-se, isso sim, de uma espécie de ponto de encontro de interesses cujas vontades foram ratificadas e implementadas pela autoridade do Conselho de Segurança das NU, através de quatro resoluções relativas à ISAF: a Resolução do Conselho de Segurança (RCS) nº 1386, a RCS nº 1413, a RCS nº 1444 e a RCS nº 1510. Em 09 de dezembro de 2003, foi assinado, pelo governo do Afeganistão e pela ISAF, o respetivo acordo técnico militar que passou a constituir um guia adicional para as operações e ação da ISAF no terreno.

Liderada, inicialmente por nações isoladas, por períodos de seis meses, respetivamente Reino Unido, na primeira missão e Turquia na segunda, passou a ser liderada pela Alemanha e Holanda com o apoio da NATO a partir do mês de fevereiro de 2003, tendo desde 11 de agosto do mesmo ano o seu comando passado integralmente para a NATO e sendo financiada pelos países membros desta Organização e também por não membros contribuintes militares. Com o comando confinado inicialmente à zona de Cabul, o Conselho de Segurança, através da sua resolução nº 1510 estendeu a autoridade da ISAF a todo o Afeganistão, possibilitando assim o apoio à autoridade do governo afegão.

A partir de 2003, a ISAF expandiu-se através de um projeto-piloto, inicialmente liderado pela Alemanha e posteriormente pelo Comandante Supremo Aliado, que consistia nas *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) que consistiam em pequenas equipas com elementos civis e militares que operavam nas províncias do Afeganistão no intuito de contribuir para a segurança e para as tarefas de reconstrução, sendo consideradas essenciais para garantir os objetivos da segurança, da reconstrução e da estabilidade política, estipulados na Cimeira de Bona.

¹⁵⁹www.expresso.pt/cimeira-da-nato, referente 20/11/2010, *download* em 25/11/2012.

Embora a posição assumida pela Aliança seja de que a responsabilidade primária pela segurança cabe às forças de segurança afegãs, em março de 2004, estendeu-se a presença da ISAF ao norte do Afeganistão, em resposta ao pedido do presidente Hamid Karzai para realização das eleições planeadas para outubro de 2004, em condições livres e justas. Em consequência, na Cimeira de Istambul de 28 e 29 de junho do mesmo ano foi decidido aumentar a influência da ISAF, com mais quatro PRT, além das nove já existentes pelas várias províncias, apoiadas com tropas suplementares, no sentido de apoiar a estabilidade durante o processo eleitoral. Posteriormente, a Aliança Atlântica continuou empenhada em expandir-se com a ISAF, através da implementação de outros PRT's sob o comando da coligação, procurando assegurar a estabilidade por todo o território¹⁶⁰.

O percurso da transição parece porém ter tendências para ser adiado bem como a respetiva eficácia, neste tipo de reconstrução com forças de combate cuja presença está calendarizada até 2014. Para além desta data poder-se-á verificar, em nossa opinião, o início da reconstrução pacífica, isto é *post-bellum*, já programada estrategicamente, pelos EUA, até 2024, sob um pacto de estratégia de segurança celebrado com o Afeganistão¹⁶¹, de acordo com os resultados da cimeira de Bona de 2011 e da Cimeira de Chicago de 20 de maio de 2012, na qual o presidente dos EUA apelou aos aliados para apoiarem as forças de segurança afegãs, as operações de retirada tendo realçado a importância da NATO pós-Afeganistão.

A transição para a paz, no caso do Afeganistão, choca por isso com o decurso da própria guerra, aliás de acordo com as referidas cimeiras que estipulam “a luz ao fundo túnel” para finais de 2014, seguindo-se-lhe uma transição pacífica que consiste, como já nos referimos, em considerar o país autonomamente responsável pela sua segurança e com condições para garantir o estado de direito. Contudo, o conceito diversas vezes transmitido pelo secretário-geral da organização, Anders Fogh Rasmussen, é o de que os aliados chegaram juntos e devem partir juntos, significando que ir-se-á manter uma força de combate no terreno, até 2014, tal como ficou acordado na Cimeira de Lisboa em 20 de novembro de 2010.

Tendo sido a primeira operação, na história da NATO, fora da área da Europa, derivou na guerra mais complexa em todas as frentes, sendo que, de acordo com o adjunto do

¹⁶⁰ Cf. LUÍS TOMÉ, *A NATO no Afeganistão e no Iraque*, Guerra e Paz nos nossos dias, *Janus* 2005, Lisboa 2005, p.26.

¹⁶¹ Cf. JACKIE NORTHAM, *NATO Summit to Reaffirm Afghan Commitment*, <http://www.npr.org/2012/05/18/152979177/nato-summit-to-reaffirm-afghan-commitment>, download em 26/01/13.

secretário-geral da organização (*Jamie Shea*), a NATO, para se manter relevante, “evoluiu de uma organização de defesa para uma organização de segurança”¹⁶².

Importa por último acrescentar que no caso do Afeganistão, apesar de, na Cimeira de Chicago, em 20 de maio de 2012, durante dois dias de reunião, os 60 representantes de países ali presentes pretenderem “selar” o final da guerra, e terem confirmado que não vão antecipar a retirada dos 130 000 soldados presentes no território, prevista para 2014, admitem que as operações de combate poderão terminar em meados de 2013, passando o controlo da segurança do país para o exército afegão¹⁶³.

Quanto a este cenário, meramente bélico, em que o processo de transição depende exclusivamente da neutralização pelas armas, urge referir que o processo de reconstrução e retorno à paz, é, quanto a nós, imbuído de uma vertente *sine diem*, caso não sejam celebrados acordos de paz com as forças opositoras. A eficácia dos acordos, a congregação de vontades no sentido da reconstrução em ambiente de paz, constituirá o único caminho para obstar ao conflito ainda vigente e respetivas implicações nos direitos humanos e no Estado de Direito. Não sendo verificados os pressupostos enunciados nas Cimeiras, o retorno à paz num conflito *sui generis* e ainda ativo como o do Afeganistão, poderá ser um caso adiado para além das cimeiras.

b. Burundi: Um caso geral/ típico de reconstrução

i. Breve enquadramento histórico da situação no Burundi

Recorremos ao caso do Burundi, atentando nos antecedentes do conflito para o tipificarmos como um caso geral de retorno à paz, cujo conflito armado durou de 1993 a 2005 numa guerra civil alimentada pelas divisões étnicas que opunham os hutus às tribos tutsis. Esse conflito interno que alimentava ódios antigos internacionalizou-se e alastrou-se na Região dos Grandes Lagos.

O objetivo da nossa análise consiste em determinar o enquadramento histórico no sentido de sustentar a abordagem quanto à eventual eficácia e tipo de reconstrução que decorreu neste país flagelado pelo desassossego étnico e ódios raciais.

O país tornou-se independente da Bélgica em 1962, tendo a independência dado origem a uma monarquia que manteve inicialmente o equilíbrio de poder entre Hutus e

¹⁶² Cf. www.público.pt, em 21/05/2012, *download* em 11/12/2012.

¹⁶³ Cf. www.Euronews.com, em 22/05/2012, *download* em 11/12/2012.

Tutsis. Todavia os tutsis passaram a monopolizar o poder político e militar e derrubaram o rei em 1966, sucedendo-se golpes de estado e ditaduras militares entre 1972 e 1973, o governo tutsi comete genocídio contra os hutus, matando de 80 a 210 mil pessoas e expulsando cerca de 85 mil¹⁶⁴, estimando-se que tenham sido mortos nos confrontos durante essa época cerca de 10.000 tutsis. Em 1988, o grupo rebelde hutus do PALIPEHUTU massacrrou 5000 tutsis no norte e, entre 1993 e 1994, terão sido massacrados mais 25.000 tutsis.

Os anos que se seguiram à independência foram, portanto, inexoravelmente marcados por uma forte instabilidade política embora segundo os dados históricos, numa análise inicial, o futuro parecesse animador. Com o príncipe *Louis Rwagasore* antevia-se uma espécie de reformulação moderna do país com base nas tradições e no partido da União para o Progresso Nacional-pro-Bezi (UPRONA) que tinha vencido as eleições em 1961 e que agrupava personalidades das várias pertenças religiosas, regionais e étnicas. Porém, com o seu assassinato (em outubro de 1961), considerado símbolo da unidade nacional do Burundi e do poder espiritual e religioso e conseqüente abolição da monarquia, desapareceu o fator estabilizador e regulador de conflitos, dando lugar ao início das tensões e aos primeiros confrontos entre grupos bahutu e batutsi¹⁶⁵. A abolição da monarquia, em 1966, por Micombero, teve também como conseqüência a assimilação da elite *ganwa* que funcionava como fator de equilíbrio nas tensões entre bahutu e batutsi. Contribuiu, por isso, para a bipolarização do tecido social nestes dois grupos de interesses que nos anos seguintes se gladiaram genocidamente, esquecidos pela comunidade internacional que se mostrou redondamente ineficaz para agir em tempo.

Os dados da história demonstram-nos que o país vinha sendo dizimado por querelas étnicas e políticas desde a independência. Entre 1963 e 1965 foram formados quatro governos, sendo certo que após a queda da monarquia, em 1966, prosseguiu o período conturbado que se seguiu à independência, abrangendo praticamente a primeira e segunda repúblicas (1966-1976 / 1976 – 1987) nas quais sempre predominou a manutenção do poder e favorecimento da comunidade *tutsi*. Até 1993, a etnia *tutsi*, apesar de constituir uma

¹⁶⁴ Os massacres de 1972 são conhecidos como sendo resultado de um plano de exterminação das elites bahutu – “plano *Simbananiye*”, não se sabendo ao certo se esse plano existiu ou não, embora permaneça no imaginário da comunidade hutu do Burundi, cf. PATRÍCIA MAGALHÃES FERREIRA, *Identidades Étnicas, Poder e Violência em África: O Conflito no Burundi*, cit., pp. 135-136.

¹⁶⁵ Cf. PATRÍCIA MAGALHÃES FERREIRA, *Identidades Étnicas, Poder e Violência em África: O Conflito no Burundi*, Lisboa, ed. IPAD, 2005, p.131.

minoría étnica de cerca de 14%, tinha o domínio claro da Instituição Militar, da Administração Pública e mesmo da economia em geral. O governo estava tradicionalmente ligado aos tutsis e ao respetivo partido político, a União Nacional para o Progresso (UPRONA).

O conflito que teve a intervenção da comunidade internacional começou a alastrar no país após as primeiras eleições presidenciais e legislativas realizadas em 27 de junho de 1993, nas quais *Melchior Ndadaye*, com uma maioria de 64,8% dos votos, venceu Pierre Buyoya, que obteve 32,5%, se tornou o primeiro hutu a ser presidente do país, não obstante os hutus fossem o grupo étnico maioritário, com 85% da população. A Frente para a Democracia no Burundi (FRODEBU) venceu portanto as eleições e obteve 65 lugares na Assembleia Parlamentar. A União Nacional para o Progresso (UPRONA), por seu lado, obteve 16 lugares no parlamento. Foram essas as primeiras eleições multipartidárias desde a independência da Bélgica, em 1962, que tudo indicava consistirem num bom desígnio para a evolução do processo de paz. Porém em 21 de outubro de 1993, o presidente *Ndadaye* foi morto num golpe de Estado perpetrado pelos soldados tutsis.

A violência entre grupos étnicos seguiu-se quase imediatamente ao golpe. Assim enquanto os hutus atacaram os tutsis responsabilizando-os pelo golpe e pela morte de *Ndadaye*, os militares tutsis mataram milhares de hutus, numa tentativa de manter o poder. Durante grande parte do conflito, o Conselho Nacional para a Defesa da Democracia–Forças para a Defesa da Democracia (CNDD-FDD) foi o principal grupo rebelde hutu que operou no país, tendo conseguido ganhar o controlo de grandes áreas do noroeste do Burundi e atacar, em julho de 2003, a capital, Bujumbura, embora sem sucesso. A guerra foi-se alastrando pelos países vizinhos, especialmente na República Democrática do Congo (RDC), também a braços com a sua própria guerra civil, que é praticamente de natureza endémica na Região dos Grandes Lagos, por força do envolvimento direto ou indireto dos países vizinhos. Todavia o conflito, em que se estima tenham perecido 300.000 pessoas, é formalmente dado como findo aquando da tomada de posse de *Pierre Nkurunziza*, em agosto de 2005, depois de vencer as eleições que tiveram lugar nessa data.

Por força dos acordos e evolução do processo de paz, em 2005, os principais grupos rebeldes começaram a desmobilizar e converteram-se em partidos políticos, apesar de alguns setores só aceitarem os acordos de paz em 2008. Hoje pode-se recolher indícios que

a República do Burundi volta à vida normal sem prejuízo de uma reconstrução lenta e uma difícil consolidação da paz.

ii. A atividade de reconstrução no Burundi

O retorno à paz no caso em apreço, não obstante tenha sido lento e agonizante para a população, não permite, quanto a nós, que a sua consolidação seja determinada no tempo, pelo que não se revela possível afirmar em concreto quando ocorreu o seu início e o fim.

No caso do Burundi consideramos que o processo de paz, com altos e baixos, acabou por ter a eficácia possível a qual pode ser reconhecida, a final e em tempo adequado às necessidades do processo. Entendemos que, contrariamente ao caso do Afeganistão, ocorreu um retorno à paz na verdadeira aceção da palavra, apesar de, tal como as feridas não saram num ápice, a reconstrução carecer de tempo e não se compadecer com prazos. Porém, isso não seria possível sem o envolvimento de todos: comunidade internacional em geral, instituições internacionais e nacionais, organizações internacionais, organizações não governamentais, entidades políticas e, claramente, os envolvidos, isto é, as partes em conflito.

Não ficaria, pois, completa esta abordagem se não fizéssemos uma espécie de análise ao *iter procedendi* dessa reconstrução:

Verificados os acontecimentos a que nos fomos referindo e após terem sido dados os primeiros passos, em 1998, para dispor as partes a negociar, encetaram-se, em 1999, em *Arusha*, sob os auspícios de *Julius Nyerere*, ex-presidente da Tanzânia, as primeiras negociações entre as várias facções beligerantes na guerra civil que assolava o país. Posteriormente, em agosto de 2000, é assinado, pelo governo e três grupos tutsi, o Acordo de Paz de *Arusha* no qual era estabelecido um período de transição de três anos. Porém, os dois principais movimentos rebeldes de maioria étnica hutu recusaram-se a aceitar este acordo, comprometendo assim o processo de paz e “regressando” às montanhas com os seus grupos armados. A situação geral do país era de total instabilidade e violência étnica devido ao conflito interno que lavrava no país, desde 1993 e que tinha vitimado mais de 200 000 pessoas e provocado mais de 800 000 deslocados, sofrendo de fome e múltiplas doenças¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Cf. Resolução do Parlamento Europeu sobre a situação no Burundi, de 18/11/1999, publicada no Jornal

Posteriormente, em janeiro de 2001, o presidente Buyoya admite negociações de cessar-fogo com o líder das Forças para a Defesa da Democracia (FDD), principal grupo rebelde, pese embora, durante esse ano, os combates continuaram e em março o exército anuncia que, após duas semanas de combates, recuperou o controlo Bujumbura, capital do país. Há ainda notícia, em abril do mesmo ano, de uma nova tentativa de golpe de Estado que falhou o seu intento. Para além disso, sob os auspícios de Nelson Mandela, em substituição de *Julius Nyerere* por este ter falecido, foi negociado o estabelecimento de um governo de transição que assentava no princípio da partilha de poder entre hutus e tutsis, sendo, em janeiro de 2002, eleito *Jean Minani*, líder da FRODEBU, principal partido moderado hutu, para presidente da Assembleia Nacional de Transição.

Todavia os confrontos continuam e, em dezembro do mesmo ano de 2001, o exército vangloriava-se de ter morto para cima de cinco centenas de rebeldes numa operação levada a cabo, nos arredores de Bujumbura, “contra os bastiões da oposição”. O caminho para a reconstrução continua pois com desfecho inextricável e o retorno à paz continua vedado pelas próprias partes em conflito. Em julho de 2002, ressurgiu a violência facto que atrasa, mais uma vez, a evolução das negociações e significa um retrocesso no processo de paz. Porém, é assinado, em dezembro de 2002, pelo governo e o grupo rebelde FDD um acordo de cessar-fogo que engloba a organização do processo de paz e prevê a integração dos combatentes do grupo armado das Forças para a Defesa da Democracia no exército nacional. Não obstante, o texto dos acordos parece ser letra morta e de difícil concretização no terreno e, logo no início do ano de 2003, ocorrem constantes violações do cessar-fogo, com combates esporádicos nas imediações de Bujumbura.

Ainda no aspeto político, tal como estava preconizado nos termos dos acordos de *Arusha* quanto ao governo de partilha de poder, *Domitien Ndayizeye*, de etnia hutu, sucedeu a *Pierre Buyoya* na presidência do país.

No tocante à intervenção da comunidade internacional no processo de paz, é destacada para intervir no país a primeira missão da União Africana, a *African Union’s Mission in Burundi* (AMIB), com a missão de supervisionar o cessar-fogo no território, apoiar

Oficial da União Europeia, em 07/07/2000 (Referência: B5-1267, 0285,0293 e 0301/1999), quanto à situação dos Direitos Humanos no Burundi, baseado no relatório de 25 de outubro de 1999 do relator especial das NU dos Direitos do Homem no Burundi, no qual sublinha a catástrofe que assola o país no domínio dos Direitos do Homem, as execuções arbitrárias e em massa, perpetradas pelas milícias e setores do exército, prisões ilegais, torturas e condições prisionais totalmente inadmissíveis e degradantes.

a desmilitarização e contribuir para garantir a estabilidade política do país. Esta força foi inicialmente constituída por cerca de 2600 efetivos militares da Etiópia, Moçambique e África do Sul.

Contudo, ainda no mês de julho de 2003, continua a imperar o surto de violência típica de uma guerra civil ainda não controlada, nem dominada pelos resultados dos acordos de paz até essa data celebrados, e cerca 300 rebeldes e 15 militares do exército nacional perderam a vida no decurso de um ataque dos rebeldes à capital. Como resultado desse ataque milhares de pessoas abandonaram os seus lares, com o intuito de fugir aos combates.

Meses depois, em novembro de 2003, é assinado em Pretória um protocolo de partilha de poder referente às áreas da política, da defesa e da segurança, envolvendo à mesa das negociações o governo de transição e o Conselho Nacional da Defesa da Democracia (que correspondia ao braço político das Forças para a Defesa da Democracia). Na sequência destes acordos, foram concedidos alguns postos ministeriais a membros do partido FDD, tendo continuado fora da mesa das negociações o grupo rebelde denominado Forças de Libertação Nacional (FNL).

Sendo também imprescindível pugnar por um ambiente propício ao regresso dos seus nacionais, foi assinado em janeiro de 2004, um acordo entre o Burundi, a Tanzânia e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, no sentido de permitir o regresso de refugiados ao território do Burundi que foram chegando nos anos seguintes, mas foram sendo confrontados com a exiguidade de terras e a dificuldade de recuperação de lares.

Durante o ano de 2004, o processo de paz evoluiu acentuadamente, tanto no terreno como no âmbito político, havendo a declaração de uma trégua unilateral, da parte da FNL, em abril, e a implementação de uma força de paz das Nações Unidas, a Operação das Nações Unidas no Burundi (ONUB), em maio¹⁶⁷, cujo mandato consistia em destacar até 5 650 efetivos, em substituição da AMIB. O pico do efetivo que integrou esta operação ocorreu em 30 de setembro de 2005 e consistia num total de 5.665 de pessoal em uniforme, incluindo 5.400 tropas em contingentes, 168 observadores militares e 97 polícias civis. Para

¹⁶⁷ Sob a égide do capítulo VII da CNU, o CS, através da resolução 1545 (2004), de 21 de maio de 2004, estabeleceu a Operação das Nações Unidas no Burundi (ONUB) em substituição da missão da União Africana (AMIB), para apoiar e ajudar a implementar os esforços levados a cabo pelos burundeses, para restabelecer a paz e obter a reconciliação nacional sob a égide dos acordos de Arusha, tendo contado com a participação de 49 países.

além disso, era apoiada por 316 civis internacionais, 383 civis locais e 156 voluntários das Nações Unidas.

De acordo com a resolução do Conselho de Segurança, a ONUB tinha um mandato inicial de seis meses. Foi lançada em junho de 2004 e tinha por objetivo o cumprimento dos acordos de cessar-fogo assinados em Arusha, em 28 de agosto de 2000. Todavia o seu mandato foi prorrogado sucessivamente, tendo terminado em 31 de dezembro de 2006, quanto a nós com sucesso, sem prejuízo do posterior revés em relação aos acordos por parte dos dissidentes da FNL.

A ONUB foi substituída pela Operação Integrada das Nações Unidas no Burundi (BINUB), autorizada pela resolução 1719, de 25 de outubro de 2006 do Conselho de Segurança. Todavia, de acordo com o relatório do Secretário-Geral da ONU, o Governo de unidade nacional, formado em novembro de 2007, "não suscitou, contrariamente às expectativas, o impulso político necessário para lançar a reforma da governação e restabelecer o Burundi na via do desenvolvimento". Era também referido, no mesmo relatório, que persistiam ainda deslocções maciças de populações provocadas pelas hostilidades e pelo prosseguimento das violações generalizadas dos direitos humanos perpetrados pelas forças de segurança nacionais, bem como a ausência de Justiça de transição e o flagelo da fome. O Secretário-Geral da ONU sublinha ainda que "Importa que os líderes políticos lancem com urgência um verdadeiro diálogo a fim de ultrapassar as suas diferenças e consagrar-se à adoção de medidas legislativas há muito adiadas"¹⁶⁸.

Simultaneamente, no âmbito político, continuaram a decorrer em DAR es Salaam iniciativas para impulsionar o processo de paz, por intermédio dos líderes regionais, tentando obter o consenso relativamente a uma Constituição pós-transição. Paralelamente foram iniciados os preparativos para a realização das eleições presidenciais previstas para 2005, entrando em vigor, em novembro de 2004, uma nova Constituição interina baseada nos Acordos de *Arusha* de 2000, embora seis partidos políticos de maioria tutsi tivessem manifestado a sua discordância em relação ao texto da constituição. Em todo o caso, nessa mesma data, onze líderes regionais assinaram uma declaração de compromisso com o objetivo de pôr fim ao conflito que grassava a região dos Grandes Lagos.

Ainda como fator determinante e de grande relevância neste processo refira-se que, em dezembro de 2004, as Nações Unidas e o governo burundês iniciaram formalmente o

¹⁶⁸ Cf. conclusões do Secretário-Geral, Ban ki-moon, no relatório do Secretário-Geral da ONU, em 2007.

processo de desarmamento e desmobilização de soldados e combatentes que integravam os grupos rebeldes que tinham aderido aos acordos de paz, facto que constitui o início de uma fase crucial no retorno à paz e que se prolongou até finais de 2006.

Neste seguimento, são incorporados na polícia e no exército nacional, durante o ano de 2005, todos os grupos rebeldes que cumpriam os requisitos de reintegração, à exceção dos rebeldes FNL que continuaram à margem do processo de paz até setembro de 2006, data em foram assinados acordos de paz com as restantes forças rebeldes da FNL, sem prejuízos de terem surgido dissidentes do grupo que ficou de fora das negociações¹⁶⁹, os quais apenas em 2008 participaram com sucesso nas negociações de paz.

Cabe, ainda, referir que, se se pudesse falar em “transição” na reconstrução deste país, ela não poderia ser aprazada, tal como refere Ban ki-moon, por outras palavras, para o caso do Afeganistão. O processo de reconstrução e retorno à paz na qualidade de processo de construção da paz apenas poderá revelar eficácia se for colhida a colaboração de todos os atores num cenário próprio, específico, por vezes muito maleável às influências externas e internas. Desta forma, somos de opinião que a imposição de princípios para a paz e normas democráticas requerem a devida subtilidade e, neste desiderato, as eleições livres (pós-conflito) realizaram-se em agosto de 2005, com as devidas adaptações da Comissão Eleitoral que foi estabelecendo o calendário adequado, mas sempre sob a égide dos acordos de paz, tendo como pressuposto adequá-lo, na medida do possível, ao mandato do governo de transição.

Importa, por último referir que, embora o processo de paz não tenha envolvido diretamente forças de combate, não obstante a existência dos contingentes e outros efetivos em representação de 49 países¹⁷⁰, o processo de retorno à paz teve os seus laivos tanto de otimismo como de pessimismo. Desde do início formal das negociações para o primeiro acordo, em 1998, até à deterioração da situação político-militar em 2003 e 2004¹⁷¹, passando pela implementação dos termos desse primeiro acordo, no ano de 2005, e tramitação do processo DDR no terreno, recolhendo armas por todas as províncias e colinas

¹⁶⁹ Cf. Acordos de Paz de Arusha, e respetivos protocolos, documento inédito, ONUB, assinado pelas partes em 07/09/2006.

¹⁷⁰ Ao longo da missão perderam a vida 21 militares, um polícia civil, civil internacional e um civil local, perdas estas maioritariamente relacionadas com acidentes e doenças (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onub/>).

¹⁷¹ Cf. resolução do Parlamento Europeu sobre o Burundi, de 15/01/2004 (P5_TA(2004)0034), publicado em 16/04/2004, no Jornal Oficial da União Europeia, quanto à violação de direitos humanos e degradação política no Burundi e cumprimento dos termos dos acordos de paz.

do país, bem como no processo de desmobilização e reintegração dos grupos rebeldes de acordo com o calendário estabelecido nos protocolos, a vontade de reconstruir dependia quase exclusivamente de fatores económicos e estruturais.

Por outro lado, para efeitos da eficácia do processo de retorno à paz, que pode ser constatada, pesa, em nosso entender, a predisposição das partes para encontrar a paz, seguindo a via da reconciliação e estabelecendo a verdade quanto às causas e à natureza do conflito, em conformidade com o artigo 4º do acordo para a paz e reconciliação no Burundi, celebrado em Arusha, em 28 de agosto de 2000.

Pese embora se viva uma paz oficial no país e o processo de retorno à paz esteja, mediante os elementos disponíveis, encerrado, urge acrescentar que a continuidade do processo de reconstrução caminha *pari e passu* com as violações de direitos que por certo continuam a existir no território e existirão no futuro.

No tocante aos intervenientes estrangeiros no processo, tiveram, quanto a nós, a aprazível missão¹⁷² de contribuir para a reconstrução não *in bellum* mas *in pacis*, num país hospitaleiro com potencial para a paz e para o progresso desde que saiba lidar com as sombras nocivas da sua história.

¹⁷² Cf. nota anterior, nº 171.

CAPÍTULO V - A equidade dos direitos do homem na reconstrução pós-conflitos armados

1. O princípio da equidade

A equidade, no sentido da nossa abordagem anterior, vem enquadrar-se nas circunstâncias relativas às situações de reconstrução pós-conflitos armados.

Pese embora a análise sobre o conceito de equidade não seja de hoje, e a sua pertinência constituísse motivo de reflexão desde os primórdios jurídicos - desde Aristóteles que se mantém vigente a análise do enquadramento dos limites do conceito e respetiva aplicabilidade prática - a atualidade da questão e resultados práticos derivados desse conceito não contrasta todavia com a sua definição de outrora e atual: a equidade continua a significar “justiça do caso concreto”.

A nossa analogia no presente trabalho é tentar associar o conceito de equidade a duas situações tendo por referência o direito em sentido restrito: a resolução de casos à luz da equidade por insuficiência de normas positivadas pelo direito, por um lado, isto é a solução legal prevê essa circunstância; e, por outro lado, recorrer ao conceito para fazer uma análise prática, em circunstâncias específicas de intervenção em zonas de conflito armado. O conceito de equidade visto aqui sob o ponto de vista do resultado da atuação dos agentes humanitários no terreno tipifica um instrumento de equilíbrio possível com as *nuances* resultantes da especificidade dos conflitos armados, fases e condições de intervenção.

É no mesmo sentido da inevitável generalidade das leis, já defendida por Aristóteles, que se deixa para trás algumas lacunas inerentes à natureza das coisas que também no Direito Internacional Público se recorre à equidade, caracterizada pelo princípio *ex aequo et bono*, nos termos do artigo 38º, nº 2, *in fine* do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, suprimindo assim silêncios ou lacunas.

A equidade é, nos termos atrás referidos, uma fonte formal de Direito Internacional, no entanto o conceito de decisão *ex aequo et bono* vai para além da equidade *intra legem* ou *praeter legem*. A jurisprudência do tribunal vai no sentido que o teor do artigo 38º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça (ETIJ) estabelece que o TIJ só pode decidir um

diferendo *ex aequo et bonno*, se lhe conferirem esses poderes¹⁷³, dependendo de um texto claro e inequívoco emanado pelas partes em litígio.

Assim, no caso particular dos conflitos armados, importa abordar o conceito de equidade não como qualificação de uma decisão proferida ou recurso a uma norma residual, um princípio previsto pelas partes como última possibilidade de dirimir um conflito, mas pelo contrário, o recurso a um senso comum, senso de justiça e imparcialidade numa intervenção em sede de conflito armado, onde pode ocorrer que a garantia dos direitos seja de natureza tão ténue que não faça sentido debater o que é a igualdade.

Todavia o conceito de equidade para o qual aqui se remete entende-se numa perspetiva de aplicação ao âmbito do direito internacional humanitário, ou seja de uma forma restrita. Entendemos nós, obviamente sem fugir ao princípio base *ex aequo et bono*, típico de circunstâncias de paz, que no caso dos conflitos armados, mormente no processo de reconstrução, há diferenças mais acentuadas que se têm que considerar e admitir. Deve por isso, tal como na equidade no sentido jurídico aplicado pelo julgador, (Fernandes, 1996) atender às razões de ordem social específicas bem como às exigências do bem comum e princípios que se pretendem salvaguardar¹⁷⁴.

Como já tivemos oportunidade de referir, o grande número de conflitos armados que alastraram após o *terminus* da Guerra Fria, fomentou grandes discussões sobre a teoria e a prática na intervenção na resolução de conflitos e reconstrução da paz. Inicialmente recorreu-se a uma classificação desta amálgama de conflitos de uma forma muito simplista sob um ponto de vista quase exclusivamente de cariz étnico limitando desde logo as hipóteses de recorrer a instrumentos de prevenção e reconstrução eficazes uma vez que as razões da “moléstia” estavam mal diagnosticadas e a equidade na intervenção e na reconstrução carecia de rigor e mostrava-se inatingível.

O estudo concreto do conflito reveste-se de primordial importância, pois nem todas as guerras são iguais, quer se trate de conflitos internos (guerras civis), conflitos nacionais ou conflitos internacionais. As sociedades de onde emergem esses conflitos nunca podem ser arredadas da sua essência, da sua génese, do seu passado, do seu futuro e das suas diferenças. Consideramos, pois que os motivos pelos quais advêm esses inúmeros tipos de

¹⁷³ Cf. JOAQUIM DA SILVA CUNHA/MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *Manual de Direito Internacional Público*, cit., pp. 317-320.

¹⁷⁴ Cf. LUÍS A. CARVALHO FERNANDES, *Teoria Geral do Direito Civil*, vol. II, 2ª ed., Lisboa, Lex 1996, pp. 340-341.

conflitos, para além do seu grau de violência e classificação à luz do DIH devem ser judiciosamente ponderados, analisando as causas mínimas tendo em vista minimizar e cercear as consequências máximas.

Entendemos, no seguimento de vários autores que de facto não há uma causa isolada para os conflitos mas sim uma complexidade de causas e situações de maior ou menor índice endémico que se vão interligando, alimentando as intrigas até ultrapassar os limites da paz e gerando a guerra.

Imperando, por isso mais que um fator, temos que considerá-los para atingir a equidade possível. Há fatores a considerar tais como ressentimentos históricos, sentimentos de exclusão da sociedade dominante, marginalização política, discriminação económica na desigualdade de distribuição de recursos e benefícios concedidos que contribuem inexoravelmente para o subdesenvolvimento e para a ausência da reconstrução tendo em visto trilhar o caminho genuinamente democrático.

O enfoque de um processo cabalmente equitativo para efeito de resultados claramente eficazes e não fictícios característicos dos meandros políticos e meramente diplomáticos alheados dos resultados práticos, consiste em atender às exigências de um sistema de partilha de poder no âmbito de uma equidade e justiça possível que não fira a suscetibilidades dos diferentes grupos, conjugando géneses passadas e vicissitudes presentes. Não podemos olvidar, por isso, a existência de fatores (económicos e sociais) que por serem formas de contínua interação entre grupos diversos estão diretamente relacionados com o aumento da instabilidade e surgimento de formas de contestação em relação ao *status quo* do poder instituído.

A desigualdade no acesso a bens e serviços, aos recursos aos direitos e necessidades básicas e incapacidade ou ausência de vontade dos detentores do poder em atender aos problemas sistémicos e reivindicações dos grupos distintos e mesmo da população em geral são fatores que contribuem para o agravamento e perpetuação dos conflitos, afastando paulatinamente a consolidação da reconstrução.

Exercer a equidade é, quanto a nós, ter a perceção de que as fortes desigualdades nas oportunidades económicas no acesso a recursos, por exemplo, provocam diferenças significativas no *modus vivendi* dos grupos constituídos com a suscetibilidade de provocar ressentimentos e deterioração progressiva das relações sociais com efeitos na emergência e propensão para os conflitos.

Ter uma atitude baseada na equidade, quanto possível, seja em que fase do conflito essa intervenção possa ocorrer, poderá consistir em reconhecer as questões estruturais, bem como a necessidade de lhes reagir com eficácia e sustentabilidade, mormente as desigualdades socioeconômicas, as discriminações inter e intragrupos, no enfoque das causas e fatores dissimulados aos olhares negligentes. A ausência das estratégias de paz, sem recurso às questões fundamentais inerentes aos grupos sistematicamente negligenciados pelos governos centrais e pelos atores internos e externos envolvidos no processo põem em causa o objetivo da reconstrução e consolidação no desiderato de uma paz duradoura e sustentável.

Mostra-se também essencial equacionar a partilha equitativa de recursos, a divisão da terra e envidar esforços no sentido de amenizar e ultrapassar ressentimentos e ódios baseados em identidades raciais. Apenas este contexto de atuação permitirá consolidar as garantias de cidadania equitativa e perene deixando para trás os estigmas enraizados nas diferenças étnicas, religiosas ou culturais, como armas geradoras e alimentadoras dos conflitos, atingindo um cenário de paz assente em pilares sólidos.

Urge para efeitos dessa equidade que nos propusemos aqui debater, coexistir na reconstrução um entendimento profundo e rigoroso em relação à complexidade e dinâmica das causas a eles subjacentes, vulgarmente designadas como guerras étnicas mas que na verdade, carecem de um entendimento mais abrangente e consciente do que uma abordagem simplista, enovelada pela instrumentalização dos motivos geradores dos conflitos.

Consiste portanto, numa matriz crucial da abordagem quer seja no conflito do Afeganistão, do Kosovo, do Sudão, Ruanda ou Burundi e todos os demais, qualquer que seja o contexto, saber compreender e resolver os conflitos, ajustando a análise para efeitos de uma equidade que não pode excluir o peso das desigualdades socioeconômicas. Reveste-se de primordial importância atender também às razões históricas, procurando atingir as respostas estruturais às exigências básicas consideradas essenciais através de uma análise profícua, nunca perdendo de vista que os simples acordos políticos, jogos diplomáticos desfasados da realidade, sem bases estruturais sólidas serão efémeros e de efeitos inócuos.

Serve-nos tudo isto para sustentarmos que nos vários conflitos e focos de violência que vão assolando as regiões e os países vão sendo despoletados por múltiplas divergências, para além das étnicas e religiosas, muitas das vezes artificialmente criadas, mas

principalmente sustentamos que maioritariamente esses conflitos se mantêm acesos por exigências de cidadania equitativa, justiça social e minguagem de direitos económicos e sociais dentro dos grupos mais lesados, fazendo com que os conflitos permaneçam ativos e nocivos até que as suas causas genéticas sejam de uma vez por todas neutralizadas e substituídas pela satisfação das necessidades fundamentais das populações.

Cumpre-nos, então, por último referir que a especificidade do conceito, no sentido em temos vindo a analisá-lo, adaptado à prática da intervenção humanitária nas zonas de conflito em geral e na reconstrução pós-conflitos armados em particular é que consiste no ponto de equilíbrio desejável na atuação. A essência desse ponto de equilíbrio tem contudo a sua especificidade: a intervenção para ter hipótese de eficácia no terreno tem que ter a anuência dos envolvidos nos trâmites do Direito Internacional Público, mas para além disso, deve-se configurar e concretizar na justeza e acerto da visibilidade humanitária.

2. A materialização dos princípios das convenções

O aspeto que nos apraz aqui referir relaciona-se com os limites da atuação e regas de empenhamento durante a intervenção tendo como referência o resultado de mandatos políticos e o conteúdo das convenções.

A materialização dos princípios das convenções na sequência do sentido dos mandatos políticos está relacionada, com o empenhamento que, no nosso entender, os atores no terreno têm em concreto quer do ponto de vista da atuação, através de ações ativas e nocivas ao decurso das operações quer meramente passivas, escudadas em critérios de imparcialidade ou neutralidade mas condenáveis por omissão na medida em que essa letargia, institucional ou não, significa por vezes não fazer o que devia ser feito, contribuindo para a impunidade e de forma indireta para a falta de equilíbrio e equidade dos direitos humanos.

Certamente, há certas circunstâncias em que as regas de empenhamento “*Rules of Engagement*” (ROE) poderão ter efeitos adversos na defesa dos direitos humanos.

Este fator das ROE coloca-nos em sentido prático o dilema da Intervenção que, por uma razão ou por outra, tem a suscetibilidade de levar a resultados nefastos reiteradamente

prejudiciais para a defesa dos direitos humanos¹⁷⁵. Estamos cientes que o empenhamento, melhor dizendo, a intervenção, no sentido que lhe estamos aqui a atribuir, tem sido, por vezes, controversa, quer quando ocorre sem limitações de mandato, ou quando ocorre e falha, por razões de inferioridade numérica, inação, impreparação ou limitação de mandato, ou até falta de legitimidade. Sejam quais forem as causas primárias, há, infelizmente, casos a lamentar, em parte devido à inércia da comunidade internacional.

Quanto ao caso específico do Ruanda, que ocorreu em 1994, ficou bem patente a inação do Secretário-geral das Nações Unidas e de alguns membros permanentes do Conselho de Segurança que tinham conhecimento que membros ligados ao governo em exercício estavam a planear um genocídio. No início, estavam presentes no país forças das NU, as quais, embora em número reduzido, caso adotassem uma estratégia credível, poderiam ser capazes de prevenir ou pelo menos minimizar acentuadamente o massacre que se seguiu. Porém, o Conselho de Segurança recusou-se a tomar as medidas necessárias sendo um lamentável caso de ausência da vontade internacional e de coragem cívica ao mais alto nível¹⁷⁶. Todavia, as consequências desta inação não foram simplesmente a catástrofe humanitária do Ruanda. O genocídio destabilizou toda região dos Grandes Lagos ainda hoje a sofrer os efeitos adversos desse conflito que se alastrou aos países vizinhos¹⁷⁷.

No caso do *Kosovo*, em 1999, pese embora a intervenção com as suas regras de empenhamento se considerasse bastante abrangente, a operação levantou, mesmo assim, questões quanto à legitimidade da intervenção militar num Estado soberano, questionando-se sobre se a causa era justa, se os abusos de direitos humanos cometidos pelas autoridades de Belgrado, ou a simples ameaça, eram suficientemente gravosos para justificar tal envolvimento. Pedia também sobre essa intervenção a desconfiança da manipulação da intervenção externa para fins políticos; se se tinha recorrido a todos os meios pacíficos de resolução conflitos; se a intervenção tinha sido investida da autoridade apropriada para a operação que tencionava levar a cabo, bem como se seria possível justificar o desvio e

¹⁷⁵ KLAUS NAUMANN, *The Responsibility to Protect – Humanitarian Intervention and the use of Military Force*, Canadian Military Journal, Winter 2004-2005 (www.journal.forces.gc.ca/Vo5/No4/doc/5-4-05-eng), download em 22/09/2012.

¹⁷⁶ Para melhor análise, ver MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, cit., pp. 303-309.

¹⁷⁷ O conflito na região dos grandes lagos “Genocídios nos Grandes Lagos” marcou a década de 90, tendo afetado os países daquela região.

marginalização do sistema das Nações Unidas favorecendo uma coligação de vontades que agiu sem aprovação do Conselho de Segurança.

Questionava-se também se a forma de intervenção adotada estava de facto a piorar a situação de direitos humanos que tentava corrigir ou, por outro lado, se caso a NATO não interviesse ocorreria um banho de sangue, uma guerra civil desestabilizadora e sangrenta ou, na pior das hipóteses, ocorreria um massacre genocida como tinha ocorrido na Bósnia, quatro anos antes, em 1995¹⁷⁸.

Também no caso da Bósnia, o fracasso das Nações Unidas e outros atores no terreno foi retumbante, ao não conseguir impedir o massacre de milhares de civis que procuravam a proteção da ONU nas “Áreas seguras” de Srebrenica, em 1995, acontecimentos estes que tiveram um grande impacto no debate da política contemporânea quanto à intervenção para fins de proteção humanitária¹⁷⁹.

Levanta-se então a questão de se saber que tipo de atuação se pode prometer com resultados eficazes para as pessoas que dela precisam, evitando promessas inócuas e que as vítimas sejam cruelmente traídas.

Outro caso de referência para a oportunidade da eficácia das regras de empenhamento e limites de atuação, em conformidade com os mandatos, consiste no falhanço resultante da retirada definitiva das forças que constituíam as operações de paz da ONU na Somália em 1992-93, nas circunstâncias em que uma intervenção internacional com intuito de salvar vidas e restaurar a ordem foi um fracasso em consequência da falha de planeamento, má execução e de uma excessiva dependência das forças militares, com as suas regras de empenhamento demasiado rígidas, quanto a nós, devido à ausência de vontade das partes que eram, afinal, os “Senhores da Guerra”.

Estes casos, aos quais se poderia acrescentar outros, provocaram um efeito profundo na forma como pode ser visto e analisado o problema da intervenção, remetido às causas justificativas das consequências tendo em vista a prossecução dos resultados a obter, tal como a intervenção no Iraque, em 2003, - manifestamente ilícita - na qual os governos americano e britânico não relacionaram com razões humanitárias mas que considerada a

¹⁷⁸ Este massacre ocorreu em julho de 1995, na região de Srebrenica onde terão sido assassinados cerca de 8000 bósnios muçulmanos, sendo considerado o maior assassinato em massa na Europa, ocorrido depois da segunda guerra mundial, http://pt.wikipedia.org/wiki/Massacre_de_Srebrenica.

¹⁷⁹ ICISS, *The Responsibility to Protect*. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. The Policy Challenge: *The Intervention Dilemma*, Canada, 2001, pp. 1-2.

situação interna do Iraque, bem o poderiam ter feito, alegando essas razões obviamente com piores consequências para as Nações Unidas.

À primeira vista, todos estes casos, excetuando o do Iraque¹⁸⁰, estão relacionados com a responsabilidade de proteger e com os efeitos que a constituição do mandato tem nas operações. No entanto a licitude da atuação, sob a égide da CNU, bem como a clareza e natureza inequívoca do mandato são requisitos de primordial importância para uma operação destinada a proteger os direitos humanos. O objetivo final da intervenção deverá estar bem definido, tanto política e conceitualmente como em termos de recursos e potencial de meios disponível. Trata-se de cálculos determinantes desde o início que têm que estar conformes à vontade política de uma conclusão bem sucedida, permitindo a identificação do objetivo da intervenção, a identificação adequada das tarefas, o sucesso rápido em operações que visam, afinal de contas a proteção de seres humanos, algumas vezes sob ataque e com regras de empenhamento inapropriadas.

Existem por isso fatores diversos a ter em conta na determinação das ROE que contribuem *conditio sine qua non* para atuações ulteriores e proteção de direitos humanos designadamente em função do meio em que se vai operar e da natureza da operação, sem prescindir de que a sua classificação terá características díspares consoante se trata de ROE de caráter nacional, para uso interno; para serem aplicados em ambiente de paz; ou para servirem de limites de atuação em conflito armado, sempre tendo por base de sustentação a natureza e os atores neles envolvidos.

Ante a complexidade deste tema cabe-nos referir que mediante a situação concreta no terreno, em circunstância alguma se constatará a existência de um catálogo de diretrizes, aplicáveis de forma direta, mas outrossim um conjunto de ordens e instruções, que numa versão simplificada, têm a pretensão de dar a conhecer os verdadeiros limites do mandato, mormente a responsabilidade de proteção e aquilo que nós poderemos designar, no nosso entender, como os limites autorizados da atuação, o empenhamento que os mandatos políticos traduzem, bem como o texto das convenções. São portanto submetidas a um regime de aprovação que deriva daquele mandato mas segue as respetivas instâncias, em conformidade com o propósito da proteção e da intervenção.

¹⁸⁰ Para abordar em pormenor a questão da intervenção no Iraque, em 2003, veja-se MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, cit., pp. 803-813.

No caso da NATO são aprovadas pelo Conselho do Atlântico Norte, na União Europeia são aprovadas pelo Comité de Política e Segurança e nas Nações Unidas essas regras de empenhamento são aprovadas pelo Departamento de Operações de Paz.

Sendo certo porém que há classes de ROE, de acordo com o tipo de operação em que vão ser aplicadas seja de caráter nacional, operações de apoio à paz em sentido genérico ou de conflito armado, as ROE são consideradas regras nacionais de empenhamento (NSROE), regras de empenhamento em tempo de paz (ROE) e regras de empenhamento em tempo de guerra ou conflito armado (WROE). Quanto aos primeiros são as designadas “*National Standart Rules of Engagement*” (NSROE), para utilização pelas forças do próprio país dentro do seu território, isto é em missões nacionais. Em todo o caso quer essas normas se utilizem em tempo de paz, em gestão de crises, no caso de conflito armado ou em missões nacionais estão constantemente sujeitas às vicissitudes da área de operações, não sendo por isso de natureza estática. Todavia são as regras de empenhamento para as operações de manutenção de paz e gestão de crises que são vulgarmente as mais conhecidas, pois são as que têm mais importância por serem as mais determinantes tendo por pressuposto o eventual desequilíbrio entre a definição da missão a cumprir e respetivas regras de empenhamento autorizadas para a operação em concreto.

Referindo-nos ao caso concreto das ROE que se aplicaram na Ex-Jugoslávia, ao que parece, numa primeira fase, quando a missão dependia da ONU, as ROE das forças da UNPROFOR na Croácia eram exíguas pela sua debilidade que consistia na falta de capacidade militar para cumprir os seus objetivos. No caso da Bósnia Herzegovina pese embora a missão se limitasse a fornecer ajuda humanitária também se constatou que as regras de empenhamento, mesmo assim, não eram as adequadas, pois na verdade não foi prevista a defesa de terceiros nem previa o uso da força para a prossecução dos objetivos que foram estabelecidos para a missão. Posteriormente, através dos acordos de Dayton¹⁸¹, as ROE

¹⁸¹ Os acordos de Dayton, constituídos por um documento de 150 páginas, 11 anexos e 102 mapas, foram estabelecidos a 21 de novembro de 1995 pelos presidentes da Croácia, Bósnia-Herzegovina e Sérvia, reunidos na base aérea de Dayton, no Ohio. Foi mais uma tentativa de resolver os conflitos étnicos violentos na Bósnia-Herzegovina. Resultando de três semanas de difíceis negociações em que o fracasso pareceu iminente, estes acordos, que previam que a Bósnia-Herzegovina permanecesse como um estado dividido em duas partes, foi assinado em Paris a 14 de dezembro do mesmo ano. A fragilidade da paz estabelecida por este acordo e a dimensão dos danos provocados pela guerra levaram a que se procedesse ao policiamento das novas fronteiras por parte dos soldados da IFOR (missão militar de imposição da paz, da Organização das Nações Unidas) nos doze meses seguintes. O estado bósnio ficou a ser constituído por duas unidades políticas, a Federação Croato-Muçulmana e a República Sérvia, definindo-se Sarajevo como capital da Bósnia-Herzegovina unificada. ([http://en.wikipedia.org/wiki/Implementation_Force_\(IFOR\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Implementation_Force_(IFOR))).

foram alteradas para o mandato da força de uma força multinacional da apoio à paz “*Implementation Force*” (IFOR), na Bósnia e Herzegovina, liderada pela NATO, uma operação com mandato de um ano, de 20 de dezembro de 1995 a 20 de dezembro de 1996, com o nome de código “*Operation Joint Endeavour*”, bem como posteriormente a “*Stabilization Force*” SFOR¹⁸², também uma força multinacional liderada pela NATO que operou na Bósnia e Herzegovina, na sequência e para garantir os acordos de *Dayton*, estabelecida pela resolução nº 1088 do Conselho de Segurança, em 12 de dezembro de 1996. A estas forças foi-lhes, desde logo conferido maior capacidade de atuação e de empenhamento para cumprir a sua missão. Podiam desde logo recorrer ao uso da força, inclusive a força letal tendo em vista prosseguir os objetivos de pacificação e reconstrução da Bósnia e Herzegovina. As suas ROE permitiam deter civis e militares, intervir ativamente em pesquisas e averiguações e intervenção em defesa de terceiros com a competência de impedir que se cometessem delitos graves. Desta forma seria então possível dotar a missão com mecanismos suficientes (ROE) para garantir, à partida, a defesa dos direitos humanos.

Por outro lado, no que concerne aos conflitos armados, propriamente dito, caso em que os conflitos são abertos, em que as ROE *per se* são insuficientes, em que a administração do uso da força perde importância relativamente às operações de paz - na prática a aplicação e uso da força em relação ao empenhamento - há que referir que o uso da força e os limites da ação das forças participantes no conflito apenas é restringido pelas normas do Direito Internacional e pelo Direito Internacional Humanitário.

Os limites da atuação quer das forças e outros atores no terreno, tendo como referência o seu grau de empenhamento, a sua liberdade de ação, baseada quer nos mandatos quer nas autorizações ou proibições para atuar, são, como tentámos de forma sucinta enunciar, elementos cruciais a não descurar no sentido de materializar no terreno a eficácia da defesa dos direitos humanos, materializando o conteúdo das convenções e bem assim o substrato dos mandatos.

a. Resultados práticos

A abordagem sobre conflitualidade interna violenta tornou-se um instrumento perigosamente simplista. Visto à distância de uma perspetiva ocidentalizada, desenvolvida e

¹⁸² Idem. The SFOR operated under the code names *Operation Joint Guard* (December 21, 1996 - June 19, 1998) and *Operation Joint Forge* (June 20, 1998 - December 2, 2004).

relativamente confortável, a nossa capacidade para compreender e explicar em profundidade um novo tipo de conflitualidade violenta e interna pode ser de natureza limitada quão perversa. De facto, é muito mais fácil olhar para estes conflitos como sendo lutas bárbaras e inevitáveis entre grupos que não podem coexistir em virtude das suas diferenças étnicas, religiosas ou culturais ancestrais do que na realidade fazer uma leitura atenta, responsável e rigorosa sobre as causas que motivaram e motivam a violência e os tumultos sendo que, para além do mais, grande parte das ações de atores externos vão no sentido de, de forma artificial, alimentar tensões suscetíveis de originar e alimentar os conflitos.

Há que ter sempre presente que todas abordagens e argumentos são suscetíveis de contribuir para uma melhor identificação das causas da violência. Encontrar o caminho certo para prevenir ou minimizar passa por descobrir e entender qual a razão estrutural que não será por certo considerar a pobreza e desigualdade como um fenómeno individual mas sim, também em nossa opinião, procurar o problema estrutural e algo que tenha um impacto real na dimensão do conflitos, reconhecendo-se simultaneamente a natureza dinâmica e condições socioeconómicas existentes, evitando práticas políticas que ostracizem, institucionalizem ou de alguma forma agravem essas diferenças¹⁸³.

Partimos, pois de um posicionamento distinto que, em termos de resultados, nos permita abarcar a necessidade de uma abordagem diferente em matéria de resolução e prevenção de conflitos em sociedades multiétnicas ou multirreligiosas, como se dá o caso da maior parte dos conflitos ocorridos nas últimas décadas.

De facto, remetendo-nos a resultados práticos, mesmo que muitos dos conflitos armados contemporâneos sejam caracterizados por uma importante dimensão étnica ou religiosa, não é de excluir, como atrás nos referimos a incorporação das dimensões e causas políticas, económicas e sociais como razões dos conflitos.

A perceção crescente da ameaça para a segurança e estabilidade regional e internacional colocada por estes conflitos, especialmente no continente africano, tem levado os países mais desenvolvidos a tomarem consciência da importância de conter e resolver a instabilidade e evitar alastrar a violência a outros países. Ora esse resultado derivado de uma nova espécie de conflitos levou também a uma nova espécie de intervencionismo na

¹⁸³ Cf. PATRÍCIA MAGALHÃES FERREIRA, *Identities Étnicas, Poder e Violência em África: O Conflito no Burundi*, cit., p. 69.

base de nova representação, pese embora simplista e tendo por objetivo intervir para colmatar uma espécie de falhanço dos atores internacionais cujos resultado consistiram na multiplicação de estados falhados e criaram as condições para a emergência de novas guerras, essencialmente internas na sua natureza que envolviam novos atores e novas formas de violência. Essas novas guerras, por seu lado deram lugar a uma nova terapêutica para efeitos da contenção da instabilidade e da violência por elas provocada. Simultaneamente emergiu também um consenso crescente quanto à necessidade de estabelecer um vasto conjunto de estratégias de prevenção e resolução de conflitos violentos, nomeadamente ao nível das organizações e dos atores internacionais tendo um objetivo único: a eficácia dos resultados.

É consabido que a implementação de modelos e estratégias para prevenção de conflitos e reconstrução pós-violência se tornou uma característica da década de 1990, refletindo as necessidades e prioridades dos principais atores externos. A importância dos desenvolvimentos em matéria de respostas a conflitos armados internos violentos e prolongados e de uma avaliação crítica dessas mesmas abordagens relativamente a conflitos desta natureza, têm-se caracterizado frequentemente por uma necessidade de empurrar estas sociedades para um modelo de democracia liberal e economia de mercado, resultando por isso mesmo numa estratégia muito limitada e ineficaz de prevenção do retorno da violência em contextos de conflito armado prolongado.

Podemos considerar que predominantemente em matéria de prevenção de conflitos e reconstrução pós-conflito, a consideração do caráter fundamental dos direitos de natureza económica e social e do papel desempenhado pelas desigualdades socioeconómicas na emergência e agravamento da violência é frequentemente inexistente e desvalorizada, em detrimento de um enfoque quase exclusivo na dimensão política da violência e nos direitos de natureza civil e política e imposição de condicionalidade económica contraproducente tendo em conta as necessidades daqueles contextos.

Nesse sentido, uma das principais justificações para esta análise assenta na falta de investigação sistemática e rigorosa sobre estratégias mais adequadas para lidar de forma pacífica com conflitos que incluem não apenas uma dimensão étnica ou religiosa, mas também, e sobretudo, fraturas socioeconómicas profundas. O papel destas dimensões no conflito é frequentemente mal-entendido, levando a respostas e soluções largamente ineficazes e baseadas em assunções distorcidas sobre os conflitos. A maioria das análises

tende a centrar-se no papel primordial que as divisões étnicas e religiosas existentes desempenham na emergência e perpetuação dos conflitos tornando-as irresolúveis. Mercê dessas visões distorcidas da realidade desses conflitos, que descuram as realidades de natureza económicas, sociais e políticas estas estratégias são frequentemente caracterizadas pela tendência de ignorar e obscurecer formas mais invisíveis de desigualdade.

Os resultados práticos não podem denegar a necessidade de infraestruturas básicas, oportunidades de emprego, acesso à educação e saúde sob pena de gerar tensões internas que se manifestam sob a forma de conflitos violentos. A mudança efetiva de estruturas políticas, económicas e sociais, isto é, a transparências dos regimes, afigura-se a forma ideal de banir a opressão, marginalização estrutural e abusos de direitos, quanto a nós potencialmente geradores dos conflitos.

Assim, e contrariamente a algumas abordagens que questionam a importância real das causas mais profundas para os esforços de prevenção e resolução de conflitos violentos, sublinhamos o carácter essencial dessas mesmas causas. Todavia, ao fazê-lo, não se pretende fazer tábua rasa da potencial influência dos fatores étnicos e religiosos na criação de instabilidade interna, mas sim sublinhar que estas variáveis não funcionam como causas exclusivas na ocorrência de conflito violento. Na verdade, a competição entre grupos sociais distintos sobre recursos escassos; a responsabilidade de satisfazer as necessidades básicas que o Estado não consegue ou não quer cumprir; as condições de pobreza e colapso social e económico tanto como as assimetrias de poder entre e dentro de grupos configuram fatores que contribuem para o reforço de divisões entre grupos étnicos e religiosos, potencialmente geradores de instabilidade. Neste contexto, mesmo em situações em que a violência social e o conflito armado aprofundaram as divisões entre grupos, podem perder-se oportunidades importantes se não for reconhecida essa natureza múltipla e dinâmica das identidades de grupo e bem assim as condições socioeconómicas existentes, optando-se, outrossim, por políticas e práticas de cariz institucional e eventualmente agravantes dessas mesmas diferenças.

Todas estas abordagens e argumentos são importantes e contribuem para uma melhor identificação das causas da violência, assim como das formas mais adequadas de a prevenir ou, pelo menos, mitigar. Ainda assim, estas estão frequentemente ausentes das agendas dominantes de prevenção de conflitos e de reconstrução da paz, as quais tendem a

considerar a pobreza e a desigualdade como fenómenos individuais e não de grupo, e logo como tendo um impacto reduzido enquanto causas de conflito violento.

Procuramos, deste modo, contribuir para abrir o debate sobre a necessidade de uma análise e compreensão mais aprofundadas sobre conflitos complexos e, conseqüentemente, sobre a necessidade de estratégias de prevenção e resolução mais sustentáveis e abrangentes.

b. A tutela efetiva

As organizações para a reconstrução e restabelecimento da paz, na sua tutela efetiva devem caminhar lado a lado com a imparcialidade e isenção evitando no seu percurso ser instrumentos de quem quer que seja.

A isenção ideal será aquela em que os atores no terreno, quer sejam elementos mandatados pela União Africana (UA), vulgarmente frágil e dependente nos seus meios e capacidade de intervenção, quer sejam elementos a agir sob a égide das Nações Unidas e mandato do Conselho de Segurança, ou as organizações humanitárias de direitos humanos e todo o universo de organizações governamentais e não governamentais estivessem acima dos caprichos dos doadores, dos políticos de todo o mundo e até das grandes empresas.

A lassidão na tutela e nas punições quando estas existem levam ao descrédito das vítimas que se nos seguirmos pelos exemplos passados não sentem no terreno a eficácia da prevenção nem tão pouco a eficácia da punição dos agentes perpetradores e incitadores dos crimes e genocídios.

Fazendo um breve ponto de situação do esforço da tutela dos direitos humanos e fundamentais, a comunidade internacional em sentido genérico, note-se, tem tentado ao longo dos últimos sessenta anos, encontrar meios credíveis e eficazes para punir os perpetradores dos genocídios, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Porém este esforço tem sido tipicamente conduzido e limitado a casos específicos, como foi o caso de Nuremberga¹⁸⁴, os tribunais internacionais no Ruanda e Jugoslávia bem como os tribunais especiais na Serra Leoa e no Cambodja.

¹⁸⁴ O tribunal militar de Nuremberga foi estabelecido após a Segunda Guerra Mundial, na sequência de um acordo celebrado em 1945, em Londres, entre a ex-URSS, EUA, Grã-Bretanha e da França e teve lugar naquela cidade da Alemanha, com o objetivo de julgar os crimes cometidos pelos nazis durante a guerra. No período compreendido entre os anos 1945 e 1949 foram julgados nesse tribunal 199 homens, entre os quais 21 líderes nazis acusados de crimes contra o direito internacional e terem provocado, deliberadamente a Segunda Guerra

Porém, a criação do Tribunal Penal Internacional¹⁸⁵ (TPI), em 1998, veio de certa forma traçar um novo rumo jurídico, por exemplo no caso dos três conflitos, considerados pelas suas características como dos mais mortíferos do mundo: Congo, Norte do Uganda e Darfur.

Quanto ao Uganda, o TPI emitiu as primeiras acusações sobre os líderes rebeldes do Exército da Resistência do Senhor (LRA) responsável pelo maior rapto de crianças ocorrido no mundo durante a última década. Quanto ao Congo, o TPI proferiu também a primeira acusação contra o senhor da guerra¹⁸⁶ fomentador da instabilidade no nordeste do país, explorando simultaneamente a riqueza dos produtos naturais da região a seu bel-prazer. Quanto ao Darfur, remonta-se a março de 2005 a primeira interferência do Conselho de Segurança, para pronunciar o presidente *Omar El Bechir* e alguns ministros pelos crimes de genocídio e contra a humanidade.

Em termos de tutela e eficácia de intervenção e responsabilização pelos atos criminosos ocorridos durante, antes ou após os conflitos, os três casos referidos de intervenção do TPI (Norte do Uganda, Congo e Darfur) passaram a constituir uma excelente oportunidade de o TPI afirmar a sua capacidade e coercibilidade na eventual punibilidade dos culpados pelos alegados crimes.

A hipótese, sempre aberta, de falhanço em qualquer dos casos conduz ao sentimento de incredibilidade e impunidade que leva às repercussões negativas, traduzidas nos sentimentos de suprema impunidade nos senhores da guerra que vão alimentando os conflitos tal como se de uma inderrogável imunidade se tratasse tal como vai ocorrendo na Somália e até no Darfur, apesar das iniciativas do procurador geral *Moreno Del Campo* e do TPI, em 2009, onde terão ocorrido, até hoje, cerca de 200 000 mortos e de 2 000 000 deslocados e refugiados¹⁸⁷.

Mundial. (<http://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/tribunal-de-nuremberg.htm>), recolhido em 30/01/2012.

¹⁸⁵ O Tribunal Penal Internacional (TPI) criado em Roma, em 1998, entrou em vigor no dia 1 de julho de 2002, com o estatuto de tribunal permanente com competência para investigar e julgar indivíduos suspeitos de graves violações de direito internacional humanitário, nomeadamente crimes de guerra, crime contra a humanidade e crimes de genocídio.

¹⁸⁶ O TPI acusou, em 2003, o ex- presidente da República Democrática do Congo (RDC) e outros senhores da guerra entre os quais *Thomas Lubango*, ex-chefe da milícia congoleza por crimes de guerra praticados contra os direitos humanos, consistindo o caso da RDC um ponto de partida para uma nova tendência do TPI (www.público.pt/mundo/noticias/tpi, recolhido em 02/01/2013).

¹⁸⁷ Cf. prefácio à edição portuguesa da obra de Don Cheadle & John Prendergast, “Basta! Acabar com o Genocídio no Darfur e noutros Locais”, *cit.*, 2007, p.15.

A ausência da consciência de dissuasão por parte da justiça internacional em relação aos perpetradores faz com que os processos de paz retumbem em efeitos catastróficos para os direitos humanos tornando-os inexoravelmente ineficazes.

A tutela efetiva passa desde logo pela ratificação dos tratados internacionais, como se dá o caso de por exemplo os Estados Unidos não terem ratificado o respetivo tratado de apoio ao TPI. Ora a credibilidade dos estados e da diplomacia internacional fica desde logo fragilizada com as tomadas de posição de “nem não nem sim” que de certa forma alimenta argumentativamente as partes favoráveis ao desenrolar do conflito e apoiantes dos agentes perpetradores e lesivos dos direitos humanos. É lugar-comum e vulgarmente conhecida a ausência de consenso vinda de certos países em relação às medidas do TPI em relação ao mandado de captura dos alegados culpados como dois pesos e duas medidas como se afinal nada se passasse, negando-se por interesses económicos e políticos os genocídios e assassínios em massa com a maior das naturalidades na maior descontração diplomática numa paz podre e perigosa para os direitos humanos das vítimas inocentes e sem voz¹⁸⁸,

¹⁸⁸ Veja-se notícias sobre o mandado de captura de Omar El Bachir, em 2009, no Sudão:

Sudan rejects ICC decision against Bashir,

Source: Reuters World Service Date: March 04, 2009.

KHARTOUM, March 4 (Reuters) - Sudan said on Wednesday the decision by the International Criminal Court (ICC) to issue an arrest warrant against President Omar Hassan al-Bashir over war crimes in Darfur was part of a "neo-colonialism" plan.

Sudanese presidential adviser Mustafa Osman Ismail said the government was not surprised by the decision.

"They do not want Sudan ... to become stable," he said.

(Reporting by Aziz El-Kaissouni, writing by Alaa Shahine)

1ST LEAD: UN court issues arrest warrant for Sudan's al-Bashir

Source: Dpa English Date: March 04, 2009.

The Hague_ (dpa) _ The International Criminal Court on Wednesday announced an international warrant for the arrest of Sudanese President Omar al-Bashir for atrocities in Sudan's western Darfur region.

He faces seven counts - five of crimes against humanity and two of war crimes - over his alleged role in masterminding a counter-insurgency against ethnic groups that oppose his government over some five years to 2008 in Darfur.

Al-Bashir is accused of having sanctioned the actions of government troops backed by Arab-speaking Janjaweed militias that also turned on the civilian population of Darfur.

The warrant did not include a charge of genocide requested by prosecutors. ICC officials, however said, if additional evidence is gathered against al-Bashir by the prosecution, the case could be amended to include a charge of this nature.

Al-Bashir is the first acting head of state to be indicted. He is also the most senior figure pursued by the court in The Hague since its inception in 2002.

The decision comes amid fears of a resurgence of violence in Sudan.

In 2005, the UN Security Council commissioned the ICC to investigate the situation in the region. Last July, ICC chief prosecutor Luis Moreno-Ocampo requested the warrant for the Sudanese leader.

According to UN estimates, around 35,000 people have been killed there since 2003 and a further 300,000 have died from hunger and disease and some 2.7 million were displaced.

Al-Bashir denies the charges and dismissed the ICC proceedings. His government rejects the court's jurisdiction and prosecutors' claims of genocide and had warned it would terminate its relationship with the United Nations if a warrant is issued.

questionando-se, verdadeiramente, sobre os factos alegados. As posições totalmente díspares sobre assuntos em relação aos quais estranhamente não devia haver lugar a dúvidas que são claramente indiciadoras daquilo que nós optamos por designar o “dilema da coerência da comunidade internacional” na defesa dos direitos e aplicação do DIH.

Não havendo portanto uma base de sólida participação e estreita coordenação por parte dos estados, através de ações concertadas e coordenadas, sob o ponto de vista da verdadeira defesa dos direitos fundamentais dos direitos humanos e da integridade da vida humana os resultados serão inócuos e os instrumentos incipientes.

Por outro lado, há “instrumentos de punição¹⁸⁹” e de dissuasão que são exemplos históricos de maior eficácia que os catálogos de direito e as convenções, designadamente a imposição de sanções e incentivo ao desinvestimento ou, *a contrario*, o boicote ao investimento.

Este método, para além de ser um recurso do Conselho de Segurança com o qual pode visar diretamente casos e agentes concretos, quer através de congelamento de bens ou proibições para circular nesses países poderá constituir um estigma internacional relativo cuja mossa dependerá do poder e influência do próprio visado e claramente da posição diplomática do estado na esfera internacional. Esses boicotes que consistem em campanhas que substituem os instrumentos de coercibilidade, coação e de punição têm por objetivo convencer instituições, organizações, governos e fundos mútuos a retirar as participações em empresas que mantenham negociações com governos que cometam atrocidades numa clara violação dos direitos humanos. No Sudão fomentou-se essa campanha internacional, na África do Sul sob o regime do *apartheid*, na década de 80 e inícios dos anos 90 e mais recentemente aquando da libertação de Timor, sem prejuízos dos demais casos que poderiam ser enunciados.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, na qualidade de ramo de direito que praticamente iniciou a sua tutela a partir da Segunda Guerra Mundial, no período Pós-Guerra, como reação às atrocidades perpetradas durante o conflito, encetou o seu esforço

The government in Khartoum also rejects claims of genocide. The African Union and the Arab League had urged the UN Security Council to prevent the warrant from being issued as peace negotiations were under way in Sudan.

Russia and China supported the move to prevent the warrant from being issued, according to UN diplomats. However, the council's three other permanent members - the United States, France and Britain, did not agree.

¹⁸⁹ Cf. Don Cheadle & John Prendergast, *Basta! Acabar com o Genocídio no Darfur e noutros Locais*, cit., p.233.

de reconstrução dos direitos humanos, a partir de um paradigma e referencial ético tendo por pressuposto restabelecer e orientar a ordem internacional contemporânea, que tinha sido deveras abalada, no decurso do conflito.

A partir da ocorrência desse facto histórico, como afirmava Kathryn Sikkink, os direitos humanos passavam a constituir um interesse legítimo da comunidade internacional, facto que implicava como não podia deixar de ser, uma tutela efetiva que implicava processos de universalização e internacionalização envolvendo todos os interessados na medida em que "O Direito Internacional dos Direitos Humanos pressupõe como legítima e necessária a preocupação de atores estatais e não-estatais a respeito do modo pelo qual os habitantes de outros Estados são tratados.

A rede de proteção dos direitos humanos internacional busca redefinir o que é matéria de exclusiva jurisdição doméstica dos estados. Ainda no mesmo seguimento a autora, Kathryn Sikkink¹⁹⁰ acrescenta que "Os direitos individuais básicos não são do domínio exclusivo do Estado, mas constituem uma legítima preocupação da comunidade internacional". A alteração desse regime mudou o rumo da história transferindo a consciência e formação de legitimidade para a constituição de um sistema normativo internacional de proteção de direitos humanos que, como referem André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros, "em termos de Ciência Política, tratou-se apenas de transpor e adaptar ao Direito Internacional a evolução que no Direito Interno já se dera, no início do século, do Estado-Polícia para o Estado-Providência. Mas foi o suficiente para o Direito Internacional abandonar a fase clássica, como o Direito da Paz e da Guerra, para passar à era nova ou moderna da sua evolução, como Direito Internacional da Cooperação e da Solidariedade. As novas matérias que o Direito Internacional tem vindo a absorver, nas condições referidas, são de índole variada: política, económica, social, cultural, científica, técnica etc. Mas dentre elas (...) há que se destacar três: a proteção e a garantia dos Direitos do Homem, o desenvolvimento e a integração económica e política"¹⁹¹. São portanto preocupações de âmbito global e regional, como referem os autores Hector Fix-Zamudio¹⁹² e Kathryn

¹⁹⁰ Cf. KATHRYN SIKKINK, "Human rights, principles issue-networks, and sovereignty in Latin America. In: *International Organizations*, Massachusetts, IO Foundation e Massachusetts Institute of Technology, 1993. p. 413.

¹⁹¹ Cf. ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA E FAUSTO DE QUADROS " *Manual de direito internacional público*. 3ª ed., Coimbra, Almedina, 1993. p. 661.

¹⁹² Cf. HECTORFIX-ZAMUDIO "*Proteccion juridica de los derechos humanos*: México. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991. p. 184.

Sikkink,¹⁹³ cuja especificidade consiste em adotar o valor da primazia da pessoa humana, através da interação e complementaridade dos dois sistemas: o sistema nacional de proteção e o sistema internacional sob a égide do DIH, conseguindo-se desta forma atingir a maior efetividade possível para efeitos da tutela e promoção dos direitos fundamentais. Esta complementaridade da tutela no âmbito da sistemática internacional funciona na qualidade de garantia adicional de proteção, como um mecanismo de defesa, responsabilização e controle internacional, previstas para os casos em que os Estados são incapazes de exercer essa tutela e por omissão, falhando na implementação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Um aspeto que consideramos de acentuada relevância em relação à proteção internacional e às obrigações internacionais dela decorrentes, é que os Estados ao anuir serem monitorizados pelo Direito Internacional quanto à forma como os direitos fundamentais são protegidos e respeitados nos respetivos territórios, passando a admitir e consentir serem controlados e fiscalizados pela comunidade internacional nos casos de violação de direitos fundamentais, cedem parte da sua soberania, tal como é salientado por Kathryn Sikkink, ao afirmar que "A doutrina da proteção internacional dos direitos humanos é uma das críticas mais poderosas à soberania, ao modo pelo qual é tradicionalmente concebida, e a prática do Direito Internacional dos Direitos Humanos e da política internacional de direitos humanos apresenta exemplos concretos de renovados entendimentos sobre o escopo ", permitindo assim que essa proteção se sobreponha à resposta das instituições nacionais que na verdade se revelou exígua, ou, até inexistente. Ainda no sentido da posição apresentada pelos autores somos defensores que a ação internacional consiste inequivocamente num contributo suplementar que enforma uma garantia extra e suplementar cuja ação permite lançar automaticamente mão de um mecanismo na qualidade de última ratio da proteção dos direitos humanos.

Essas transformações decorrentes do movimento de internacionalização dos direitos humanos contribuíram ainda para o processo de democratização do próprio cenário internacional, já que, além do Estado, novos sujeitos de direito passam a participar do plano internacional, designadamente os indivíduos e as organizações não-governamentais. Os indivíduos convertem-se em sujeitos de direito internacional alterando-se um cenário

¹⁹³ Cf. KATHRYN SIKKINK, «Human rights, principles issue-networks, and sovereignty in Latin America», p.412.

tradicionalmente reservado aos Estados, que neste âmbito agiam de mote próprio, sem interferências externas. Porém a partir do momento histórico em que mantêm relação direta com os instrumentos internacionais de direitos humanos, normas e convenções assinadas e ratificadas pelos Estados - partes no âmbito do direito Internacional Público, os indivíduos passam a ser aceites como sujeitos de direito internacional. Nesta conformidade, na qualidade de sujeitos de direito internacional, compete-lhes também acionar diretamente os mecanismos internacionais de tutela, mormente petições ou comunicações individuais, mediante as quais um indivíduo, grupos de indivíduos ou entidades não-governamentais, têm a faculdade de submeter aos competentes órgãos internacionais denúncias de violação de direitos insertos nos tratados internacionais e ratificados pelos países signatários. Contudo, não é despiciendo afirmar que urge ainda fortalecer democraticamente determinados instrumentos e instituições internacionais, no sentido de serem capazes de prover um espaço de tutela de maior eficácia, sustentado pela maior participação e atuação de indivíduos e de entidades não-governamentais do antecedente legitimada e posteriormente ampliada nos próprios procedimentos e no âmbito das instâncias internacionais, permitindo um fortalecimento e uma garantia efetiva da tutela internacional.

CAPÍTULO VI – CONCLUSÕES

Em termos conclusivos, podemos afirmar que apresentámos uma questão que consideramos de todos os tempos – a lesão dos direitos humanos – especialmente na vertente dos conflitos armados, isto é, na guerra como manifestação de extrema barbárie e lesão de direitos; referimos a necessidade que a humanidade tem e sempre teve de humanizar e regular, em qualquer das fases, essa atividade; rebuscamos entre os princípios e enquadramentos legais existentes, bem como casos de atuação no terreno tendo como referência a aferição da responsabilidade de proteger, atribuída institucionalmente ou assumida pessoalmente para fins humanitários e de proteção dos direitos humanos; comparámos, por fim, as formas de intervenção, baseada na conjuntura dos resultados num dilema entre a teoria e a atuação, numa aferição da eventual eficácia, partindo dos factos passados e presentes abordando o hiato entre

Depois do caminho calcorreado, podemos dizer que subordinámos as nossas conclusões a três itens essenciais que julgamos mais adequados:

- Fatores influenciadores da intervenção os quais ditam ou influenciam essa intervenção (realidade ou ficção no sentido de serem consideradas eficazes ou ineficazes), cujos elementos derivam da amostra. Concluimos que são diversos os fatores de que depende a eficácia da intervenção, sendo certo que, pelo que apuramos todos eles devem ser devidamente ponderados, não havendo nenhum que se revele claramente predominante (fig. 2);

- Aspetos relativos à fase do conflito em que a intervenção poderá ser melhor sucedida. Sob a perspetivada eficácia/ineficácia da intervenção, recolhemos opiniões com o intuito de determinar aproximadamente em que fase do conflito poderá ser mais pertinente, eficaz ou realista, quanto à respetiva visibilidade. Partindo do leque de opiniões recolhidas, alicerçadas maioritariamente em experiências no terreno, concluimos que a opinião maioritária vai no sentido em que a maior eficácia e visibilidade ocorre na fase da reconstrução (fig.3);

- Por último, a relevância das organizações no terreno de uma forma mais abrangente, sob o ponto de vista do desempenho, mas simultaneamente sintética, uma

aferição final e conclusiva sobre a eficácia das organizações, a qual no sentido obviamente do desempenho institucional (fig.4), se traduz numa eficácia relativa.

Serviu-nos também o trabalho de campo, inquéritos e experiência no terreno, paralelamente aos pressupostos atrás referidos para melhor “documentar”, uma tentativa de demonstrar, a *sina* das vítimas num conceito quadro que se depreende da análise de alguns dados de natureza prática.

Sem necessariamente fazer uma análise de valoração da eficácia das normas catalogadas pertencentes ao acervo do Direito Internacional Humanitário¹⁹⁴, é inquestionável que entre as normas jurídicas e a realidade há quase sempre um fosso, uma certa distância no intervalo da qual podem ocorrer situações de grande dramatismo, de genocídio e crimes de guerra, tal como mencionámos ao longo da nossa dissertação. As graves violações do Direito Humanitário, através de tortura de prisioneiros, execuções sumárias e assassinatos em massa continuam a ser frequentemente reportados como casos de violações de direitos humanos, tanto em resultado de conflitos Internacionais como Internos¹⁹⁵. Estas realidades fazem-nos concluir¹⁹⁶ que a eficácia das normas internacionais carece, em elevado grau de instrumentos de coercibilidade para garantir a sua aplicação.

Numa abordagem, ainda mais generalista dos rumos que os direitos do homem podem tomar, na sua amplitude, em contextos de total aceitação, propícios ao seu florescimento e implementação, como é o caso do continente europeu (não ignorando que também aí se têm verificado violações graves dos mesmos¹⁹⁶) até aos continentes cujos estados primam por culturas que geneticamente ignoram os direitos do homem no sentido afirmado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, sem prejuízo de lhes ter que ser reconhecido, numa perspetiva universalista, que o princípio da dignidade humana é irrenunciável, pelo menos inequivocamente, numa perspetiva minimalista, associada ao *status quo* dos conflitos armados.

Conforme afirma *Gérard Cohen-Jonathan*¹⁹⁷ o direito internacional dos direitos homem é um fenómeno à escala universal, que deve irradiar em todos os domínios do

¹⁹⁴ Cf. ARACELI MANGAS MARTÍN, *Conflictos, Armados Internos y Derecho Internacional Humanitario*, cit., p. 97.

¹⁹⁵ Violações ao protocolo adicional das convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949.

¹⁹⁶ Como o prova a necessidade verificada de criar um tribunal internacional de natureza penal para a ex-Jugoslávia

¹⁹⁷ Cf. GERARD COHEN-JONATHAN, «*Conclusions Générales au Colloque de Rouens des 11-12 mai, 1995*», *Quelle Europe pour Les Droits de L'Homme?*, Paul Tavernier (ed.) Etablissements Emile Bruylant, S.A,

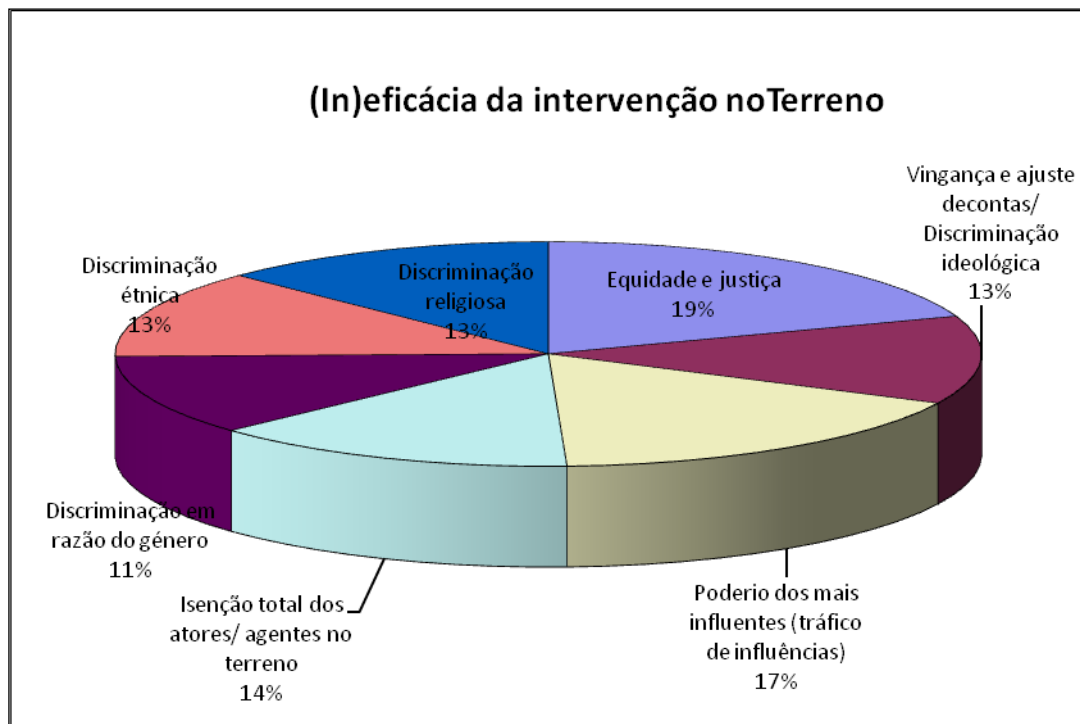
tecido jurídico, do direito civil ao direito público, do direito penal ao fiscal e até mesmo no direito internacional privado. Após a queda do muro de Berlim, em 1989, a estrutura da sociedade internacional assim como do direito internacional sofreu grandes alterações. A história sofreu uma grande aceleração que recaiu também sobre as questões relacionadas com a proteção dos direitos do homem e o princípio da não intervenção nos assuntos internos dos estados, tornando-as pertinentes e, de certa forma, consideradas do domínio público. A comunidade internacional viu-se assim diretamente implicada nas situações relacionadas com as graves violações de direitos humanos, na Europa (ex-Jugoslávia), na África (Ruanda, Burundi, Uganda, RDC-Congo), na Ásia (Afeganistão, Myanmar) na América (Haiti) e muitos outros exemplos poderiam servir de referências à necessidade de elaboração de uma ordem pública que, por um lado, é suscetível de limitar a soberania dos estados mas que *mutatis mutandis* a comunidade internacional não pode ignorar, como se verifica atualmente nos casos da Líbia e da Síria.

Na verdade, poder-se-á afirmar, como tê-lo-á feito repetidamente René Cassin, que não existe guerra nos estados democráticos que respeitem os direitos do homem¹⁹⁸. Todavia, consideramos nós que nos Estados ditos democráticos também existe ou existiram guerras e os conflitos armados são de todos os tempos e perpassaram por todas as sociedades, o que nos remete para as vicissitudes da intervenção e respetivos fatores que as influenciam.

Bruxelles, 1996, pp. 477-509.

¹⁹⁸ GERARD COHEN-JONATHAN, «Conclusions Générales au Colloque de Rouens des 11-12 mai, 1995», *cit.*, p. 501.

Figura 2 | Fatores de que depende a eficácia da intervenção no Terreno



Fonte: Questionário “Direitos Humanos na Reconstrução Pós-Conflitos Armados”.

Pela amostra apresentada, na figura 2, entre sete hipóteses de qualificar a conduta influenciadora do sucesso ou insucesso da intervenção deparámo-nos com uma “vitória” otimista, embora não “retumbante”, uma vez que se, em termos relativos, há equidade e justiça, (19%) e isenção total dos agentes no terreno, (14%) em relação aos demais itens. Mas em termos absolutos, as dúvidas quanto à equidade e eficácia persistem.

A maioria dos inquiridos tende a afirmar que, em sua opinião, há equidade e justiça na intervenção pois, num universo de cerca de 100 inquiridos, há uma percentagem de 19% que constitui a maioria relativa, em relação às restantes hipóteses.

Todavia, em nosso entender, ponderando os aspetos de cariz positivo (equidade e justiça e isenção de agentes no terreno) - 33% - por um lado, e os restantes cinco, de cariz negativo (vingança e ajuste de contas/discriminação ideológica, poderio dos mais influentes (tráfico de influências), isenção total dos atores/agentes no terreno, discriminação em razão do gênero, discriminação étnica, e discriminação religiosa)) – 67% - por outro lado, o universo da amostra leva-nos a concluir que a percentagem dos aspetos negativos quanto à eficácia e fatores influenciadores se sobrepõem à dos aspetos positivos. Tendo como referência os resultados apresentados, podemos assim concluir que, desde logo no plano

individual, a atuação poderia ser mais visível ao nível da reconstrução, pós-conflitos armados.

Extrapolando as circunstâncias desta intervenção para a realidade atual e associando-a à intervenção e defesa dos direitos humanos, tendo por pressuposto a sua eficácia no terreno as opiniões colhidas vão no sentido de um reduzido empenho, o que corresponde, em nossa opinião, a uma ineficácia da defesa dos direitos humanos no terreno, comprovada.

Analisando a intervenção sob uma perspetiva geral, quanto à sua visibilidade nas diversas fases, a opinião defendida por vários autores é de que a eficácia de qualquer agente, no âmbito dos conflitos armados, está inteiramente ligada à prevenção. Estando em causa situações cujas circunstâncias atentam contra a vida, a integridade física e a dignidade da pessoa humana, as medidas preventivas serão sempre um remédio mais apropriado que infundáveis debates em contencioso pós-lesão, por vezes conducentes a indemnizações irrisórias ou até a absolvições injustas. Terá sido neste sentido que a Convenção Europeia para prevenção da tortura e penas e tratamentos inumanos ou degradantes, de 1987, veio contemplar uma nova abordagem sobre a proteção internacional dos direitos do Homem. Efetivamente ao debruçar-se para futuro, no sentido de evitar tratamentos cruéis antes que os mesmos ocorram ou antes que se desenvolvam à escala mundial é de extrema importância, independentemente das diferenças abordagens e diferenças. Veja-se a este propósito a diferença fundamental que existe entre o texto da convenção europeia sobre tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes e a Convenção das Nações Unidas sobre a tortura¹⁹⁹, que subordina de forma muito restrita as visitas do seu Comité à autorização específica do estado que esteja interessado na sua atuação. Naturalmente que a prevenção dos conflitos, seja de que natureza for, exige naturalmente uma ação livre e rápida²⁰⁰.

Porém, tudo isto não parece mais do que uma falsa questão pois quanto a nós se não se consegue prevenir dificilmente se consegue remediar no sentido de se pretender, com equidade, reparar ou ressarcir o prejuízo, pelo que o adágio popular “mais vale prevenir que

¹⁹⁹ Cf. Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes, do Conselho Europeu de 26/11/1987 e Convenção Contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes da Assembleia Geral das Nações Unidas de 10/12/1984, no tocante a eventuais exemplos de eficácia em casos concretos.

²⁰⁰ Pese embora estejamos a referir-nos à escala individual, no caso do artigo 3º da Convenção europeia comparamos a sua eficácia preventiva em termos de intervenção quando à sérios riscos de lesões de direitos do homem e da ineficácia da Convenção das Nações Unidas cuja intervenção está dependente da unanimidade do Conselho de Segurança que em face do respetivo processo de decisão sujeito à unanimidade dos membros permanentes com direito de vetos revela-se ineficaz pela sua lentidão, em termos preventivos e em última análise, mais defensora dos interesses diplomáticos daqueles membros permanentes do que o futuro das vítimas.

remediar” tem todo o mérito neste contexto em que para além do mais se trata de vidas humanas únicas e insubstituíveis e de defesa dos seus direitos fundamentais. Neste mesmo contexto, o que consideramos pois imperativo é que a intervenção coerciva das Nações Unidas fosse possível no caso de violações massivas dos direitos humanos; ou seja, que a autorização do Conselho de Segurança, habilitando determinados estados membros a intervir fosse possível em tempo eficaz e com cariz preventivo, evitando a propagação de massacres coletivos, infelizmente tão frequentes na história da humanidade. Também esta inoperância se tem verificado, numa ineficácia e incapacidade de vencer a inércia do funcionamento do CS e efetuar a tão inevitável reforma das NU.

A influência da diplomacia tem, na grande maioria dos casos, consequências extremamente positivas na resolução dos conflitos mais mortíferos de que se tem conhecimento. É contudo de considerar, sem margem para grandes dúvidas, que uma das iniciativas mais eficazes que os estados poderiam adotar – sob a égide das NU, eventualmente combinada com outras organizações internacionais – é o envio de forças para o terreno para servir de baluartes da prevenção de violações graves de direitos humanos; ou seja, efetuar o *deployment* de soldados da paz com experiência e formação adequadas para entrar em ação nos vários conflitos que grassam pelo mundo bem como agir preventivamente em cenários onde se manifestam fatores suscetíveis de evoluir no sentido da deflagração de um conflito armado.

A elevada aplicação de meios e avultadas somas de dinheiro entregues pelos estados doadores e respetivos aliados e estados membros das Nações Unidas para limpar as atrocidades e danos provocados pelos conflitos – que se traduzem por vezes em milhões de dólares ou euros em auxílio humanitário –, não significa a eficácia da reconstrução ou da defesa dos direitos humanos nos termos do princípio da equidade. Cabe, outrossim, à comunidade internacional concretizar o apoio institucional e diplomático, mantendo a pressão constante para a defesa dos direitos humanos e reconstrução, tentando resolver as causas, todavia sem olvidar os prejuízos.

No rescaldo dos conflitos, por exemplo no caso da região dos Grandes Lagos, muitos africanos entendemos que lhes era por demais legítimo concluir que, não obstante todas as retóricas quanto à universalidade dos direitos humanos, a ceifa de vidas humanas em

situações desastrosas acarreta maior consternação nuns casos do que noutros perante a comunidade internacional.²⁰¹

Considerando os campos de atuação fundamentais, em termos de operações de paz designadamente o âmbito da prevenção de conflitos e estabelecimento da paz, manutenção da paz e consolidação da paz; e estabelecendo uma correspondência direta à fase preparatória do conflito, ao conflito propriamente dito (fase do confronto aberto) e à fase da reconstrução, respetivamente, constata-se pela pesquisa efetuada bibliograficamente e através de relatos de experiências no terreno que a eficácia da proteção dos direitos humanos são indiretamente/inversamente proporcionais à progressão da contenda ou, melhor dizendo, da evolução dos conflitos. Mas tudo isto ocorre pela simples razão que as entidades, instituições ou organizações, alegadamente defensores ou com o papel de defender essas situações e esses direitos não têm na verdade mecanismos ou não são suficientemente pró-ativas para empreender medidas eficazes²⁰².

Este problema torna-se mais proeminente, como já se referiu, à medida que a ausência da pressão da comunidade internacional mais se manifesta, isto é, quanto mais a situação criada se torna profícua e propícia a gerar abusos de direitos humanos. Não é por isso despidendo associar os três campos de atuação atrás referidos aos diferentes graus de eficácia e relativa equidade dos direitos humanos aplicados a uma realidade concreta: antes, durante ou após o conflito (tarefas de reconstrução, portanto).

Recorrendo pois às três figuras de referências tendo como desiderato ponderar, mais do que aferir, sobre a eficácia da aplicação dos direitos humanos, constatamos que em cada um destes campos de atuação a eficácia prática divergirá, em nosso entender, entre “ficção e realidade” em conformidade com os fatores endógenos ou exógenos influenciadores, muitas vezes diretamente, do conflito.

Nesta esteira, quando nos referimos aos conflitos armados, urge que se enfrente as causas estruturais dos mesmos para que a paz seja atingida sobre uma base sólida. Para que se alcance esse objetivo não é, contudo de descurar as medidas de caráter preventivo

²⁰¹ Cf. KLAUS NAUMANN, “The Responsibility to Protect – Humanitarian Intervention and the use of Military Force”, Canadian Military Journal, Winter 2004-2005, p.2, www.journal.forces.gc.ca/Vo5/No4/doc/5-4-05-eng, download em 22/09/2012.

²⁰² Cf. SUSANA DE TOMÁS MORALES, “*Las Operaciones de Mantenimiento de La paz y El Derecho Internacional Humanitário*”, Madrid, editorial Dykinson, SL, 2009, pp.42-45.

mormente diplomáticas e de mediação, sem prejuízo da constante pressão que urge concretizar.

Predominará, portanto, neste campo de atuação a influência externa diplomática, mediadora, de enviados pessoais do Secretário-Geral das Nações Unidas, do próprio Secretário-Geral, dos seus representantes ou os seus representantes especiais, bem como iniciativas diplomáticas de estados membros que complementam os esforços daquelas entidades cuja função e objetivo é, através dos fatores exógenos já existentes ou a criar, através da diplomacia e mediação, enfraquecer e anular *ab initio* os fatores que endogenamente fazem perigar a paz.

Apresentando a questão sob o ponto da visibilidade e resultado da atuação das organizações de direitos humanos, em relação às fases iniciais de conflito, é patente, desde logo, a invisibilidade e ineficácia em virtude de o trilho da intervenção se encontrar ainda demasiado pantanoso, para qualquer tipo atuação.

No que concerne ao campo de atuação da manutenção da paz e conjugando esta fase inicial com a fase do conflito que optamos por denominar o confronto entre fações, a contenda, afigura-se que o prejuízo dos direitos humanos será aqui mais contundente, na qual a intervenção dos grupos humanitários, a maior parte das vezes, sem prejuízo de casos pontuais, pouco se faz sentir.

Podemos considerar que se num conflito se chegou à necessidade de intervir para construir e manter a paz é porque os mecanismos de prevenção, influências exógenas falharam e neste ponto temos que assumir uma perspetiva segundo a qual a situação está a ser dominada pelas influências e quezílias de natureza endógenas inerentes às contrapartes e de difícil, se não impossível, resolução sem que se recorra a outros. Vivendo-se na chama do conflito alastrar-se-ão os abusos de direitos humanos impunemente e cada vez mais longe da presença das organizações de direitos humanos.

É nosso entendimento que, sem que sejam reunidas condições estruturais de atuação, nesta fase do conflito, o projeto de intervenção é letra morta. Por outro lado, é na fase do conflito que se inicia uma maior atividade no seio da ONU, atividade obviamente de diversa índole segundo um modelo em constante evolução, desde o *peacekeeping* tradicional primordialmente constituído por militares apenas com missões de observação de cessar-fogo e de separação de forças depois de conflitos bélicos interestadual, transitando

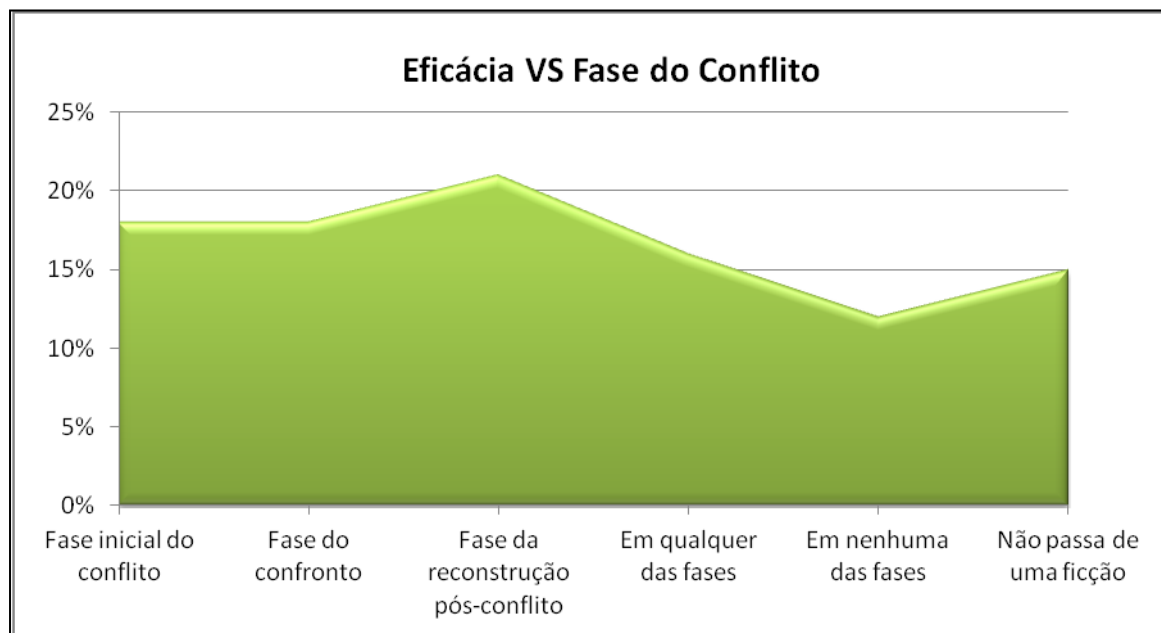
para um modelo cada vez mais complexo que abarca e engloba elementos militares e civis e respetiva estrutura de funcionamento.

Nesta modalidade, perante a animosidade das contrapartes, a defesa dos direitos humanos obviamente esmorece, tornando-se também, em nossa opinião, apenas possível recrudescer as atividades com esse modelo forte e estrutural, gerador de estruturas adequadas ao envolvimento de organizações civis, em oposição, ou seja em substituição aos modelos adotados entre 1948 e fins de 1980, que correspondiam aos mandatos tradicionais de manutenção da paz que consistiam em ações de mera vigilância do cessar-fogo (missões de observação) com riscos relativamente baixos para os contingentes, sem estratégias de saída, nem de consolidação da paz, pelo que podiam mesmo dilatar-se no tempo entre 10 a 50 anos²⁰³, sem resultados de grande eficácia imediata.

Por fim, no que se refere às atividades efetuadas no âmbito da consolidação da paz, designadamente as implementadas depois do conflito e direcionadas para o restabelecimento da paz, no conceito que temos vindo a designar de “Reconstrução”, na sua vertente primordial de terreno propício para a defesa dos direitos humanos. Essa situação é propiciada pela conjuntura que, em nossa opinião, os fatores exógenos se sobrepuseram aos fatores endógenos isto é inerentes às partes em conflito. Ultrapassadas assim, as fases de confronto cabe à reconstrução no âmbito das suas tarefas, continuar a promover a paz, agora em terreno propício para garantir a defesa dos direitos humanos, pese embora em alguns casos já com prejuízos inexoráveis e vítimas a lamentar.

²⁰³ Relatório Brahimi - referência a missões antigas que ainda não acabaram: UNTSO, UNMOGIP, MINURSO.

Figura 3 | Eficácia da Intervenção nas Diversas Fases do Conflito



Fonte: Questionário “Direitos Humanos na Reconstrução Pós-Conflitos Armados”.

Quanto a nós, paralelamente aos resultados apresentados na fig. 3, quanto à visibilidade nas respectivas fases dos conflitos, temos por certo que a influência das organizações de direitos humanos e de todas as entidades com responsabilidades nesta área tenderá a ser mais profícua aquando da reintegração e reinserção de ex-combatentes na sociedade civil, bem como no restabelecimento da lei e do estado de direito, podendo agora, de forma mais eficaz, conseguir-se o fortalecimento e consolidação dos direitos humanos, através de uma vigilância atenta e empenhada, da implementação da estrutura educacional, da investigação de crimes recentes e passados, contribuindo para criar condições de punibilidade para os perpetradores e criar condições de segurança para a sociedade em geral.

É precisamente, nesta fase que a prestação de toda a assistência técnica possível poderá ser decisiva para o desenvolvimento da democracia, lançando mão de todos os recursos disponíveis para a adoção dos mecanismos de reconciliação e resolução de conflitos, inclusive atividades consideradas complementares da reconstrução²⁰⁴, mas suscetíveis de contribuir para uma efetiva consolidação da paz, entre as quais se destacam o combate e apoio contra a corrupção, por vezes generalizada nas zonas de conflito, o

²⁰⁴ Nesse sentido, cf. Relatório Brahimi.

planeamento e execução de programas humanitários de remoção de minas e luta contra doenças infetocontagiosas, garantindo por todos os meios as condições mínimas e imprescindíveis ao desenvolvimento salutar profícuo à consolidação da paz.

Ao longo do nosso trabalho tentamos não perder de vista a existência de eventual hiato entre as normas, princípios e a realidade prática no terreno, que aliás é genericamente reconhecido pelos autores. Cabe-nos através de uma amostra no universo dos inquiridos, determinar qual o ponto crucial – fase do conflito vs defesa dos direitos humanos – em que a intervenção poderá ser mais eficaz.

Os resultados obtidos, baseados na percetividade dos inquiridos, tendem para a maior visibilidade das organizações de DH, tendo por pressuposto a sua eficácia, na fase de reconstrução (propriamente dita) considerando as vicissitudes desta fase e o ambiente volátil em que a atuação poderá ocorrer.

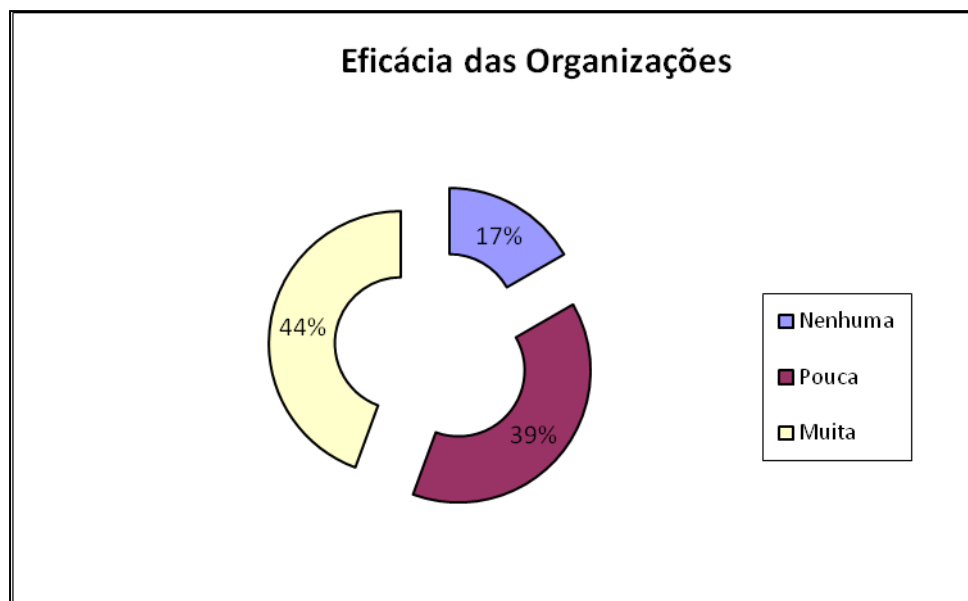
Corroboramos, também nós de acordo com as experiências colhidas, que a fase de reconstrução se manifesta crucial para que a consolidação da paz se torne uma realidade e não uma ficção. Também Wladimir Brito, no sentido das nossas conclusões, afirma, quanto a nós numa perspetiva curiosa que a reconstrução pode ser o início de um novo conflito²⁰⁵. Pela nossa parte, embora não partilhemos do pessimismo do autor, seguimo-lo totalmente no sentido em que a sensibilidade das tarefas de reconstrução exige antídotos e medidas de igual sensibilidade e sensatez. A ficção da equidade dos direitos humanos na reconstrução pós-conflito apenas poderá ser afastada pela implementação de medidas de grande sensatez, sustentabilidade e idoneidade dos intervenientes. Em abono da verdade, numa simbiose entre a atuação individual e coletiva, pese embora uma andorinha não faça a primavera e uma gota não faça o oceano, a conjuntura de uma cooperação harmoniosa na reconstrução pós-conflito armado pode ditar a plenitude da consolidação da paz e a equidade dos Direitos Humanos em sede de reconstrução.

Outrossim quanto à eficácia das organizações, os resultados que a figura 4 nos apresenta são que a relevância da eficácia das organizações fica-se por uma percentagem de 44% por oposição a uma ineficácia / pouca eficácia de 56 %. Ora, partindo desta base de análise, poderemos afirmar que a percentagem de cariz positivo (44%) está aquém da percentagem de cariz negativo (56%).

²⁰⁵ Cf., WLADIMIR BRITO, «*Responsabilidade de Reconstruir*», cit., pp.888-889.

Por último, mas não menos importante, em relação ao nosso propósito de conclusões acima referido, urge ainda ressaltar que o eventual hiato entre as normas e a realidade corresponde a um distanciamento entre a teoria e a prática quanto à equidade – realidade ou ficção – e eficácia das respetivas organizações. Os efeitos verificados no terreno e respetiva visibilidade ao nível institucional constituem o resultado da simbiose dos diversos elementos (contribuições a nível individual empenhamento e regras de atuação).

Figura 4 | A Eficácia das Organizações



Fonte: Questionário “Direitos Humanos na Reconstrução Pós-Conflitos Armados”.

Servem-nos, também os dados da figura 4, quanto à eventual mensurabilidade da eficácia das instituições no terreno (nenhuma, pouca ou muita), para concluir que o empenho individual poderá não igualar o empenho institucional na medida em que a própria responsabilidade de proteger no direito internacional contemporâneo tem adquirido, na prática, um elevado significado perante a comunidade internacional²⁰⁶, quanto ao reconhecimento de direitos e imposição de obrigações, tendo por pressupostos os princípios reguladores das instituições internacionais.

Claramente que a nossa abordagem foi extraída do conjunto de elementos dados pelo universo dos inquiridos, baseado na experiência daqueles e consequente opinião,

²⁰⁶ Cf. DIAZ BARRADO/CÁSTOR MIGUEL, “La Responsabilidad de Proteger en el Derecho Internacional Contemporáneo: Entre lo conceptual y la Práctica Internacional», REEI, 2012, p.2

partindo de uma base fatural e que serviram para dissertar entre o contraponto eficácia/ineficácia vs realidade/ficção em sede de reconstrução.

Acontece também que segundo a opinião de vários autores, como v.g. Wladimir Brito, a reconstrução terá que ser tarefa geral, de todos, numa ampla cooperação e envolvimento. Neste sentido é relevante que seja remetido para o caso concreto, como responsabilidade de todos, mas principalmente das instituições. Há a responsabilidade institucional a que está obrigatoriamente inerente uma eficácia ou então a instituição é inócua; há a responsabilidade individual do agente no terreno, a qual depende das suas competências, do seu empenho e idoneidade; e, por fim, acrescentamos nós uma responsabilidade para ser essencialmente eficaz. A responsabilidade decorrente do bom senso, do humanismo e da cooperação que de facto não se afigura visível, mensurável ou legalmente exigível é certamente um importante fator de eficácia.

Retomando, quanto possível, uma análise conclusiva dos vários elementos aqui apresentados, podemos afirmar que face à manifesta necessidade manifesta de humanizar, quanto possível, a guerra – comprovadamente inerente à natureza humana – nomeadamente através instrumentos de atuação e proteção e normas de empenhamentos dos agentes com fins alegadamente humanitários seria expectável que houvesse unanimidade quanto à eficácia e equidade na intervenção, dado o leque de boas intenções. Em bom rigor porque está em causa o interesse de todos, a humanização e *in extremis* a salvaguarda dos direitos, nem que seja num conteúdo mínimo, não deveria ocorrer em circunstâncias críticas. A atuação entre vencedores e vencidos deveria ser bem aceite, desejada e inquestionável e as vítimas deveriam ser o objeto e razão de ser da ação independentemente dos aspetos diplomáticos, dos interesses políticos em jogo e outros interesses na opacidade das situações pós-conflito.

Não obstante, pela análise dos elementos aqui desenvolvidos e aplicados constata-se que a síntese dos aspetos de cariz negativo prevalece face aos de cariz positivo, quer no aspeto individual quer no institucional e a documentação da “realidade prática” demonstrada ao nível de cem participantes poderia ser extrapolada para milhões e que, tanto no passado como no presente, tem-se verificado que a indignação imediata desse passado e deste presente, terá que ser mais concretizada do que um cliché “Basta, Nunca Mais!” mesmo que pungentemente tenha sido gravado em lápides e memoriais, reiteradamente exclamados, mas com mais vítimas a lamentar.

Parece-nos também ser de concluir deste nosso trabalho pela inexistência de um específico regime jurídico aplicável à reconstrução. E em nosso entender não haverá qualquer virtualidade na criação de um regime jurídico específico de reconstrução que corresponda a um direito regulador daquelas situações. Como decorre do afirmado, são múltiplas e muito distintas as situações em que a reconstrução se verifica, desde logo se atendermos a que se a reconstrução nos sugere estarmos face a uma situação pós-conflitual, casos há em que decorre quando o conflito armado está ainda em curso. Além de que, a existência de um elevado número de fatores e circunstâncias influenciadoras dos casos concretos exige maleabilidade em situação de muita diversidade cujo grau de eficácia poderá ser aperfeiçoado mais pela afirmação de princípios maleáveis – esses já bem afirmados – do que recorrendo a regimes rígidos e desfasados da realidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**Monografias e artigos científicos**

- ALBUQUERQUE, RUI DE /MARTIM, ALBUQUERQUE DE, *História do Direito Português*, vol. I, Lisboa, Faculdade de Direito de Lisboa, 1983.
- BATISTA, EDUARDO CORREIA, *O Poder Público Bélico em Direito Internacional: o Uso da Força pelas Nações Unidas em Especial*, Coimbra: Almedina, 2003.
- BELEZA, TERESA PIZARRO, *Direito Penal*, Lisboa, AAFDL, 2000.
- BOBBIO, NORBERTO, *A Era dos Direitos*, Rio de Janeiro: Campus editora, 1992.
- BOTELHO, CATARINA SANTOS, *A Tutela Direta Dos Direitos Fundamentais. Avanços e Recuos na Dinâmica Garantística das Justiças Constitucional, Administrativa e Internacional*, Coimbra, Almedina, 2010.
- BOUTROS BOUTROS-GAHLI, *An Agenda for Peace*, United Nation, Department of Public Information, New York, 1995, http://www.un.org/SG/ag_index.htm.
- BRITO, WLADIMIR, *Direito Internacional Público*, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- BRITO, WLADIMIR, *Responsabilidade de Reconstruir*, Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- CASTILHO DAUDI, MIREYA/ SALINAS ALCEGA, SÉRGIO, «Derecho Internacional Humanitario y Responsabilidad Internacional del Individuo», *Estabilidad Internacional, Conflictos Armados y Protección de los Derechos Humanos*, Consuelo Ramón Chornet (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 181-223.
- CHEADLE DON / PRENDERGAST, JOHN, *Basta! Acabar com o Genocídio no Darfur e Noutros Locais*, Lisboa, ed. Bizâncio, 2007.
- COHEN-JONATHAN, GERARD, «Conclusions Générales au Colloque de Rouens des 11-12 mai, 1995», *Quelle Europe pour Les Droits de L'Homme?*, Bruxelles, Paul Tavernier (ed.) Etablissements Emile Bruylant, S.A, 1996, pp. 477-509.
- COLLETA, J.NAT, *Violent conflict and the transformation of social capital*, Washington, World Bank, 2000.
- COLLIER, PAUL, *Breaking the conflict trap. Civil war and development policy*, Washington, World Bank, 2003.
- CORREIA, PEDRO PEZARAT, «A tendência para privatização da violência», *As novas faces da*

- guerra, Guerra e Paz nos nossos dias, Janus, 2005, pp. 128-129.
- CREASY, EDWARDS, *Quinze Batalhas Decisivas da Humanidade, De Maratona a Waterloo*, Lisboa, Edições Sílabo, Lda, 2008.
- CUNHA, JOAQUIM DA SILVA / PEREIRA, MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE, *Manual de Direito Internacional Público*, 2ª ed., Almedina, 2004.
- DEYRA, MICHEL, *Direito Internacional Humanitário*, LISBOA: PGR/GDDC, 2001.
- DIAZ BARRADO, CÁSTOR MIGUEL, «*La Responsabilidad de Proteger en el Derecho Internacional Contemporáneo: Entre lo conceptual y la Práctica Internacional*», *REEI*, n.º 24, 2012.
- ESCARAMEIA, PAULA, «*Uma leitura da Carta das Nações Unidas*», in *Reflexões sobre Temas de Direito Internacional. Timor, a ONU e o Tribunal Penal Internacional*, LISBOA: ISCSP, 2001, pp. 167-190.
- FERNANDES, LUÍS A. CARVALHO, *Teoria Geral do Direito Civil*, vol. II, 2ª ed., Lisboa, Lex Editora, 1996.
- FERREIRA, PATRÍCIA MAGALHÃES, *Identidades Étnicas, Poder e Violência em África: O Conflito no Burundi*, Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento – Centro de Documentação e Informação, 2005.
- FIX-ZAMUDIO, HECTOR, *Protección Jurídica de los Derechos Humanos: México*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.
- GRAY, CHRISTINE, *International Law and the Use of Force*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 2008.
- GROTIUS, HUGO, *De Jure Belli ac Pacis*, trad. Inglesa por William Whewell, Cambridge: Cambridge University Press, 1853.
- GUEDES, ARMANDO MARQUES, «*A estratégia política de reconstrução e a normatividade post bellum emergente: o caso da participação portuguesa na ISAF, Afeganistão, 2002-2011*», *Conflitos Armados, Gestão Pós-Conflitual e Reconstrução, Conflictos Armados, Gestión Posconflicto y Reconstrucción*, MARIA DE ASSUNÇÃO VALE PEREIRA E MARIA TERESA PONTE Iglesias (coord), Santiago de Compostela, Andavira Editorial, 2011, pp. 477-510.
- ICISS, *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Intervention Dilemma*, Canada, 2001.
- LEANDRO, FRANCISCO DA SILVA, *As Armas das Vítimas. Um Novo Prisma sobre o Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados*, LISBOA: IDN, 2005.
- LOPES, JOSÉ ALBERTO AZEREDO, *Textos Históricos de Direito e de Relações Internacionais*, Porto:

- GEI, UCP, 1999.
- MANGAS MARTÍN, ARACELI, *Conflictos Armados Internos y Derecho Internacional Humanitario*, Salamanca: Ed. Universidad de Salamanca, 1992.
- MOITA, MADALENA / ZUPPI, MATTEO, «A Comunidade de Sant’Egídio em Moçambique», *Construção da paz e casos de mediação, Guerra e Paz nos nossos dias*, Janus 2005, Lisboa, pp.158-159.
- MOITA, MADALENA, «Prevenção de Conflitos: as políticas da ONU», *Construção da paz e casos de mediação, Guerra e a Paz nos nossos dias*, Janus, 2005, Lisboa, pp.146-147.
- MORALES, SUSANA DE TOMÁS, *Las Operaciones de Mantenimiento de La paz y El Derecho Internacional Humanitario*, Madrid, Editorial Dykinson, SL, 2009.
- MOREIRA, ADRIANO, «Segurança doméstica e segurança internacional», Lisboa, DN, 2012.
- MULINEN, FREDERIC «Instrucción acerca del Derecho de la Guerra en las Fuerzas Armadas, Veinte Años de Experiencia», *Revista Internacional de La Cruz Roja*, Ginebra, marzo-abril de 1987, p.175.
- NAÇÕES UNIDAS, Dep of PO, *Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants In a Peacekeeping Environment, Principles and Guidelines*, Lessons Learned Unit, DPKO, 1999.
- NAUMANN, KLAUS, «The Responsibility to Protect – Humanitarian Intervention and the use of Military Force», *Canadian Military Journal*, Winter 2004-2005, pp.2-3, www.journal.forces.gc.ca/Vo5/No4/doc/5-4-05-eng.
- PASNAU, ROBERT, *Thomas Aquinas on Human Nature» in A Philosophical Study of Summa Theologiae*, University of Colorado at Boulder, Cambridge University Press, 1ª ed., 2002.
- PEREIRA, ANDRÉ GONÇALVES / QUADROS, FAUSTO DE, *Manual de Direito Internacional Público*, 3ª ed., Coimbra: Almedina, 1993.
- PEREIRA, MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009.
- PEREIRA, MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE, *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*, Parte III, Braga: AEDUM, 2012.
- PEREIRA, MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE, *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*, Parte I, Braga: AEDUM, 2012.
- PINTO, MARIA DO CÉU, *O Papel da ONU na Criação de Uma Nova Ordem Mundial*, Lisboa, ed.

Referências Bibliográficas

- Prefácio, 2010.
- RAMÓN CHORNET, CONSUELO (coord.), *Derechos Humanos, Estabilidad internacional, conflictos armados y protección de los derechos humanos*, Valencia, ed. Tirant Lo Blanch, 2010.
- SIKKINK, KATHRYN, *Human Rights, Principles Issue-networks, and Sovereignty in Latin America: International Organizations*, Massachusetts, IO Foundation e Massachusetts Institute of Technology, 1993.
- SOSA, RODRIGO, «Sudán, un conflict sin fin», *Papeles de Cuestiones Internacionales*. vol. 86, 2004, p.125.
- STACY, HELEN. M, *Human Rights For the 21st Century Sovereignty Civil Society Culture*, Stanford: Stanford University Press, 2009.
- STEWART, FRANCIS, «Root causes of violent conflict in developing countries». In *British Medical Journal*. vol. 324, N.º 7333, 2002, [http:// www.pubmedcentral.nih.gov/picrender.fcgi?artid=1122271&blobtype=pdf](http://www.pubmedcentral.nih.gov/picrender.fcgi?artid=1122271&blobtype=pdf)
- TEXIDO, ANTÓNIO MARTINEZ «*Enciclopedia del Arte De La Guerra*», Todo sobre el fenómeno de la Guerra y la búsqueda de la paz, 3ª ed., Barcelona, Ediciones Planeta, agosto, 2003.
- TOMÉ, LUÍS, «*A NATO no Afganistão e no Iraque*», *Conjuntura internacional, Janus* 2005, Lisboa, pp.26-27.
- VILLA, ALEJANDRO VALENCIA, *La Humanización de La Guerra in Derecho internacional humanitario y conflicto armado en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes, 1ª ed., agosto, 1991.
- WERWEY, WILLD, *Humanitarian Intervention Under the Humanitarian Law, NILR*, VOL.32, 1985.

Documentos consultados na internet

- A assembleia LoyaJirga*, 2 de novembro de 2012 (em http://www.afghanwiki.com/en/index.php?title=Wolesi_Jirga&oldid=1483).
- A assembleia WolesiJirga*, 9 de novembro de 2012 (em http://www.afghanwiki.com/en/index.php?title=Wolesi_Jirga&oldid=1483).
- Acordos de Dayton*, 26 de setembro de 2012 (em [http://en.wikipedia.org/wiki/Implementation_Force_\(IFOR\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Implementation_Force_(IFOR))).
- As Convenções da Haia de 1899 e 1907*, em 08 de agosto de 2012 (em <http://www.wikipédia.org>).
- CENTRO REGIONAL DE INFORMAÇÃO DAS NU, *A morte de capacetes azuis no Darfur*, 1 de novembro de 2012 (em <http://www.onu.fr.pt>).
- CHARLES, EDWARD FULLER, St. John's University, 26 de dezembro de 2012 (em <https://sites.google.com/site/internetnations/o-mundo/africa/burundi>).
- Cimeira da NATO de 2010*, 25 de novembro de 2012 (em <http://www.expresso.pt/cimeira-da-nato>).
- Cimeira de Chicago de 2012*, 11 de dezembro de 2012 (em <http://pt.euronews.com/2012/05/22/cimeira-da-nato-sela-o-fim-da-guerra-no-afeganistao>).
- Darfur, o genocídio*, Sld, setembro, 2007, http://www.sauverledarfur.eu/article_analyse_lire.php?id=294
- Declaração de Turku*, 1990, 3 de outubro de 2012 (em <http://www.graduateinstitute.ch/faculty> e <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/1990b.htm>).
- FARAH, JOSEPH, *Críticas à intervenção no Kosovo*, 7 de outubro de 2012 (em http://pt.wikipédia.org/wiki/operação_forças_aliadas).
- Manual de Emprego do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas*, MD-34-M03, 1ª ed., Brasília, 2011, 7 de janeiro de 2012 (em <http://www.defesa.gov.br>).
- Massacre de Srebrenica*, 16 de janeiro de 2013 (em http://pt.wikipedia.org/wiki/Massacre_de_Srebrenica).
- Missões de Petersberg*, 1 de novembro de 2012 (em http://europa.eu/legislation_summaries).

Referências Bibliográficas

- NORTHAM, JACKIE, *NATO Summit to Reaffirm Afghan Commitment*, 26 de janeiro de 2013 (em <http://www.npr.org/2012/05/18/152979177/nato-summit-to-reaffirm-afghan-commitment>).
- O Poder de veto do Conselho de Segurança*, 28 de outubro de 2012, (em <http://www.wikipédia.org>).
- ONU defende presença de força multinacional no Afeganistão*, 31 de agosto de 2012 (em <http://www.público.pt/noticia/onu-defende-forca-multinacional-no-afeganistao51600>).
- ONU, *Diplomacia preventiva*, 8 de setembro de 2012 (em <http://www.eselx.ipl.pt/ciencias-sociais/organizacao/diplomacia.htm> e <http://www.onuportugal.pt/vida/diplom.html>).
- ONU, *Pacto da Sociedade das Nações*, 3 de setembro de 2012 (em <http://www.eselx.ipl.pt/ciencias-sociais/organizacao/diplomacia.htm>).
- ONUB, 10 de janeiro de 2013, (em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onub>).
- Os maiores genocídios da história*, 4 de outubro de 2010 (em www.guerrasdomundoatual.blogspot.pt).
- PELLISSIER, JEAN_PAUL, *Presidente sudanês mantém recusa ao envio de 2300 capacetes azuis para o Darfur*, Notícia da Reuters, 14 de janeiro de 2013 (em <http://público.pt/mundo/noticia/presidente-sudanes-mantem-recusa-ao-envio-de-capacetes-azuis-para-darfur1285923>).
- The Responsibility to Protect – Humanitarian Intervention and the use of Military Force*, Canadian Military Journal, Winter 2004-2005, 22 de novembro de 2012 (em <http://www.journal.forces.gc.ca/Vo5/No4/doc/5-4-05-eng>).
- TPI acusa ex- presidente da RDC-Congo de crimes de guerra*, 2 de janeiro de 2013 (em <http://www.público.pt/mundo/noticias/tpi>).
- Vance-Owen, *Plano paz*, 10 de novembro de 2012 (em http://en.wiki.org/wiki/peace_plans_offered_before_and-during_Bosnian_war).

Anexos

DIREITOS HUMANOS NA RECONSTRUÇÃO PÓS-CONFLITOS ARMADOS

O Direito Internacional Humanitário é um ramo do direito constituído por um conjunto de regras internacionais que visa limitar os efeitos dos conflitos armados. Este conjunto de normas internacionais aplicadas em contexto de conflito internacional ou intra-estadual tem como objetivo proteger as vítimas dos conflitos bélicos, combatentes ou não combatentes, limitando os meios de fazer a guerra.

Instruções: Por favor, responda às questões assinalando com um (x) na opção mais apropriada (☐), ou preenchendo os respetivos espaços reservados para esse efeito.

I. INFORMAÇÃO GERAL

1 Género	2 Nascimento/Estado Civil	3 Profissão
1) Masculino ☐	3) Ano de Nascimento:	5) Atividade principal:
2) Feminino ☐	4) Estado Civil:	6) Atividade secundária:

4 Residência/Naturalidade

1) Qual o país onde nasceu? 2) Onde reside atualmente? 3) Qual a sua nacionalidade?

4) Quais as habilitações literárias?

II. EXPERIÊNCIA INDIVIDUAL NO ÂMBITO DA PARTICIPAÇÃO EM CONFLITOS ARMADOS

5 Viveu ou vive em país(es) em que ocorreram conflitos armados e enquanto os mesmos se verificavam?

1) Vivo ☐ 2) Vivi ☐ 3) Não vivi, mas estive envolvido com essas situações ☐

6 Indique em que circunstância ocorreu essa experiência, assinalando as situações que se lhe aplicam.

1) Era residente porque era natural desse país ☐	6) Fazia parte de Organizações Não Governamentais ☐
2) Estava de visita ☐	7) Fazia parte de Organizações Governamentais ☐
3) Estava em Missão das Nações Unidas ☐	8) Fazia parte de Organização Religiosa ☐
4) Integrava um Contingente Militar ☐	9) Era Emigrante ☐
5) Fazia parte de uma organização internacional ☐	10) Outros: Especifique ☐

Se NÃO ASSINALOU nenhuma das resposta referentes à experiência individual (caixas 5 e 6) por favor passe para a questão nº 9.

7 Em que fase ou fases do conflito teve essa experiência?

- 1) Inicial e Preparatória 2) Conflito Armado 3) Acordos de Paz e Reconstrução

8 Durante quanto tempo é que durou essa experiência?

- 1) Menos de 1 (um) ano 2) Entre 1(um) e 2 (dois) anos 3) Mais de 2 (dois) anos

III A AÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NAS ÁREAS EM CONFLITO

9 Acha que as organizações de Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário têm alguma eficácia na proteção dos direitos das vítimas, nas áreas de conflito?

- 1) Nenhuma 2) Pouca 3) Muita

10

Indique o grau de concordância relativamente a cada uma das seguintes afirmações:

	Discordo Totalmente	Discordo um pouco	Concordo Moderadamente	Concordo um pouco	Concordo Totalmente
1) Na fase inicial do conflito é possível e eficaz a aplicação e tutela dos Direitos Humanos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) As organizações de Direitos Humanos são visíveis na fase do Confronto.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) É na fase da Reconstrução Pós-Conflito que é possível a gestão e aplicação dos DH.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Em qualquer das fases se constata a intervenção e eficácia do Direito Internacional Humanitário e das Organizações de Direitos Humanos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Em nenhuma das fases é possível amenizar os efeitos colaterais da guerra.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) De acordo com a minha experiência pessoal, em zonas de conflito, a eficácia dos Direitos Humanos não passa de uma ficção.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11

Sendo de opinião que há alguma eficácia na aplicação dos Direitos Humanos na Reconstrução Pós-Conflitos Armados, acha que dessa eficácia resulta:

	Discordo Totalmente	Discordo um pouco	Concordo Moderadamente	Concordo um pouco	Concordo Totalmente
1) Equidade e Justiça	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Vingança e ajuste de contas/Discriminação ideológica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Poderio dos mais influentes (tráfego de influências)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4) Isenção total dos actores/agentes no terreno	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Discriminação em razão do género	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Discriminação étnica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Discriminação religiosa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8) Outra discriminação? Qual	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12

Se tem experiência no terreno, em situação de Pós-Conflito Armado, manifeste o seu grau de concordância em relação à aplicação prática e tutela dos Direitos Humanos nas seguintes fases no âmbito da Reconstrução

	Discordo Totalmente	Discordo um pouco	Concordo Moderadamente	Concordo um pouco	Concordo Totalmente
1) Negociação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Assinatura dos Acordos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Desarmamento e Acantonamento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Registo e Classificação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Desmobilização	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Reinserção	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Reintegração	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13 Referindo-se à sua própria experiência no terreno, alguma vez interagiu com actores/agentes humanitários/organizações de Direitos Humanos em situações de Pós-Conflito Armado, ou lidou com situações resultantes de medidas por eles tomadas?

- 1) Nunca directamente
- 2) Lidei com situações tuteladas por Organizações de Direitos Humanos e pelo Direito Internacional Humanitário
- 3) Nunca estive directamente envolvido, mas tive conhecimento de casos através de terceiros no terreno
- 4) Interagi esporadicamente com elementos e organizações de Direitos Humanos

14 Caso tenha respondido afirmativamente à questão anterior, forneça mais detalhes sobre as situações em apreço.

1) Designação do conflito e Teatro de Operações:

2) País ou Países em conflito:

3) Motivo da Guerra:

4)
Local e Data:

5) Efeitos da ação nas vítimas (efeitos positivos ou negativos):

6) Denominação dos intervenientes/representantes da defesa/tutela dos Direitos Humanos:

15

Solicita-se, por último, que nas linhas seguintes se refira sucintamente a algum desses episódios que, de alguma forma, mais o/a tenha marcado, positiva ou negativamente ou teça as considerações que considere pertinentes acerca da matéria objecto do presente questionário, tendo em conta a sua experiência.

OBRIGADO PELO SEU PRECIOSO CONTRIBUTO!

Meu e-mail:
jsbarbosa59@gmail.com

HUMAN RIGHTS IN ARMED POST-CONFLICTS RECONSTRUCTION

The International Humanitarian Law is a branch of the law which consists in a set of international rules that aimed at limiting the effects of armed conflicts. This set of international standards applied in the context of international or intrastate conflict aims to protect victims of armed conflicts, combatants and non-combatants, limiting the means of warfare.

Instructions: Please, answer the questions by placing an (x) in the most appropriate option (☐), or by filling in the respective spaces reserved for this purpose.

I. GENERAL INFORMATION

1 Gender	2 Birth / Marital Status	3 Profession
1) Male <input type="checkbox"/>	3) Year of Birth :	5) Main Activity:
2) Female <input type="checkbox"/>	4) Marital status:	6) Secondary activity:

4 Residence / Place of birth

1) What is your birth country? _____

2) Where do you currently reside/live? _____

3) What is your nationality? _____

4) What are your qualifications? _____

II. PERSONAL EXPERIENCE IN THE FIELD OF PARTICIPATION IN ARMED CONFLICTS EXPERIENCE IN THE FIELD OF PARTICIPATION IN ARMED CONFLICTS

5 Have you lived or do you currently live in (a country)/(countries) in which armed conflicts occurred and during the time that they were verified?

1) I live 2) I lived 3) Didn't live but I was evolved with those situations

6 Indicate under what circumstances this experience occurred, pointing out the situations that apply to it.

1) I was resident because I was born there <input type="checkbox"/>	6) I was part of Non-Governmental Organizations <input type="checkbox"/>
2) I was visiting <input type="checkbox"/>	7) I was part of Governmental Organizations <input type="checkbox"/>
3) I was in a UN mission <input type="checkbox"/>	8) I was part of a religious organization <input type="checkbox"/>
4) I was part of a military contingent <input type="checkbox"/>	9) I was emigrant <input type="checkbox"/>
5) I was part of an international organization <input type="checkbox"/>	10) Others: Specify <input type="checkbox"/>

If you didn't choose any of the options regarding the personal experience (boxes 5 and 6) Please go to question No. 9.

7 At what stage or stages of the conflict did you have that experience?

- 1) Initial and Preparatory 2) Armed Conflict 3) Peace Agreements and Reconstruction

8 How long did the experience last?

- 1) Less than a year 2) Between one and two years 3) More than two years

III THE ACTION OF HUMAN RIGHTS ORGANIZATIONS IN CONFLICT AREAS

9 Do you think the human rights organizations and international humanitarian law have some effectiveness in protecting the victims' rights in conflict areas?

- 1) None 2) Little 3) Much

10 Indicate the degree of agreement for each of the following statements:

	Totally disagree	Slightly disagree	Moderately agree	Slightly agree	Totally agree
1) In the initial phase of the conflict it is possible and effective the enforcement and protection of Human Rights.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) The Human Rights organizations are visible in the phase of confrontation.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) It is in the stage of Post-Conflict Reconstruction that is possible the management and implementation of the Human Rights.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) At any of the stages we can see the intervention and effectiveness of the International Humanitarian Law and the Human Rights Organizations.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) At no stage can be mitigated the side effects of the war.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) According to my personal experience in conflict zones, the effectiveness of human rights is nothing but a fiction.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11 Being of the opinion that there is some effectiveness in the implementation of Human Rights in Post Armed Conflict Reconstruction, what do you think that results from that efficacy?

	Totally disagree	Slightly disagree	Moderately agree	Slightly agree	Totally agree
1) Fairness and Justice	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Revenge and reckoning / Ideological discrimination	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3) Power of the most influential (traffic influences)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Total exemption of the actors / agents in the field	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Discrimination based on gender	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Ethnic discrimination	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Religious discrimination	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8) Another discrimination? Which?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12 If you have experience in the field, in a situation of Post-Armed Conflict, express your degree of agreement regarding the practical application and guardianship of Human Rights in the following phases of the Reconstruction:

	Totally disagree	Slightly disagree	Moderately agree	Slightly agree	Totally agree
1) Negotiation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Signing of Agreements	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Disarmament and Cantonment	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Registration and Classification	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Demobilization	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Reinsertion	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Reintegration	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13 Referring to your own experience in the field have you ever interacted with actors / humanitarian agents / human rights organizations in situations of post-armed conflict, or dealt with situations arising from measures taken by them?

1) Never directly	<input type="checkbox"/>
2) I dealt with situations tutored by Human Rights Organizations and by the International Humanitarian Law	<input type="checkbox"/>
3) I have never been directly involved, but I know of cases through third parties on the ground	<input type="checkbox"/>
4) I sporadically interacted with elements and human rights organizations	<input type="checkbox"/>

