

# O USO DA FORÇA NO DIREITO INTERNACIONAL E OS DESAFIOS AO PARADIGMA ONUSIANO

## THE USE OF FORCE IN INTERNATIONAL LAW AND THE CHALLENGES TO THE UNITED NATIONS PARADIGM

SOFIA SANTOS\*

### RESUMO

O uso da força nas relações internacionais não pode ser efetuado de forma arbitrária. O Direito Internacional constitui a base normativa orientadora do recurso ao uso da força de modo legítimo por parte dos Estados. Neste contexto, a Carta das Nações Unidas detém um valor substantivo inalienável pelo facto de ter permitido a cristalização do Direito Internacional. Sendo certo que o paradigma onusiano tem evoluído de modo a fazer face a novos desafios, este ainda revela insuficiências normativas. O sistema onusiano não tem conseguido impedir o uso da força para além dos parâmetros jurídico-normativos estabelecidos. As novas ameaças bem como as divergentes interpretações da Carta, quer entre os Estados-Membros quer na doutrina jusinternacionalista, têm dificultado a sua aplicação eficaz e a produção de segurança jurídica. Este artigo analisa o

### ABSTRACT

*The use of force in international relations cannot be executed in an arbitrary manner. International law constitutes the guiding normative basis for a legitimate recourse to the use of force by states. In this context, the Charter of the United Nations holds an inalienable substantive value due to the fact of having allowed the crystallization of international law. Although the U.N. paradigm has evolved in order to face new challenges, it still has normative insufficiencies. The U.N. system has not been able to prevent the use of force beyond the established juridical-normative parameters. New threats as well as divergent interpretations of the Charter among Member States and in the jusinternationalist doctrine have hindered its effective application and the creation of juridical security. This article analyzes the normative framework of the Charter and then examines the interpretive*

---

\* Professora no Curso de Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Investigadora do Observatório de Relações Exteriores (OBSERVARE) da Universidade Autónoma de Lisboa nas áreas da justiça penal internacional e do estatuto do indivíduo na ordem global. Doutorada em Direito Internacional Público pela Universidade de Saarland, Alemanha. Mestre nas áreas de Integração Europeia/Direito Europeu e Direito Internacional pela Universidade de Saarland.  
E-mail: sofiasantos@ymail.com

quadro normativo da Carta e, em seguida, examina os problemas interpretativos e as linhas de conflito, analisando as teorias estaduais e jusinternacionalistas e aludindo a *case studies* relevantes. Por último, defende um novo entendimento do próprio paradigma, o que constitui um desafio em si mesmo, e apresenta propostas para uma maior observância e fortalecimento da autoridade da Carta e, consequentemente, do Direito Internacional, que assentam, sobretudo, num papel mais amplo e interventivo do Conselho de Segurança. O artigo propõe uma autoridade renovada deste órgão: como impulsor e implementador de um maior consenso normativo sobre o uso da força, aspetos que têm sido negligenciados, e que são imprescindíveis para impedir uma erosão dos princípios fundamentais nesta matéria.

*problems and conflict lines, analyzing state and jusinternationalist theories and alluding to relevant case studies. Lastly, it defends a new understanding of this paradigm, which constitutes a challenge in itself, and presents proposals for a higher observance and strengthening of the Charter's authority and, consequently, of international law, based above all on a wider and more interventive role of the Security Council. This article proposes a renewed authority of this organ, as a driving force and enforcer of a higher normative consensus on the use of force, aspects which have been neglected, and which are indispensable to prevent an erosion of the fundamental principles on this matter.*

**KEYWORDS:** *Use of force. International law. United Nations paradigm.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *Uso da Força. Direito Internacional. Paradigma Onusiano.*

## INTRODUÇÃO

O tema do Uso da força no Direito Internacional apresenta uma maior complexidade do que uma abordagem *prima facie* possa indicar. Se, por um lado, o Direito Internacional constitui a base normativa delimitativa da licitude do uso da força, por outro, o questionamento do paradigma existente tem contribuído para a evolução, por vezes resultante de uma fragilização, e consolidação deste ramo do direito.

Esta conexão é visível a vários níveis, dado que o quadro jurídico-normativo nesta matéria vincula os Estados, principais sujeitos jurídicos, as organizações internacionais, e afeta, igualmente, o indivíduo e entidades não-estatais, sendo que estas, apesar de não reunirem consenso sobre a sua qualidade jurídica, têm adquirido um crescente significado nas relações internacionais. Por outro lado, é a ação destes sujeitos jurídicos que, por vezes, desafia os cânones do Direito Internacional.

Esta temática foi objeto de diferentes abordagens e considerações<sup>1</sup> inicialmente de natureza ético-jurídica, mas com a evolução do Direito Internacional inseriram-se num debate mais abrangente sobre a autoridade de uma ordem jurídica internacional. Importa, aqui, salientar a influência de Hugo Grócio, considerado o fundador do Direito Internacional Público que, na sua obra *De iure belli ac pacis*, de 1625, estabeleceu contornos formalistas de recurso à guerra (*ius ad bellum*) e regras orientadoras dos conflitos armados (*ius in bello*) no âmbito da conceção de guerra justa. A paz de Westfália de 1648 e a conseqüente emergência da figura do Estado soberano marca o início do Direito Internacional clássico. O enraizamento da noção de “soberania” manifestou-se também na possibilidade de recurso ao uso da força para imposição dos interesses estatais. Pode dizer-se que, neste período, nem vigorava um direito expresso nem uma proibição geral de uso da força. Na verdade, existia uma “indiferença” material por parte do direito que se verificou até à Primeira Guerra Mundial<sup>2</sup>.

A criação das Nações Unidas a 26 de Junho de 1945 na Conferência de São Francisco representa um marco decisivo no estabelecimento de parâmetros jurídico-internacionais relativos ao uso da força.

A preocupação preambular em: “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que por duas vezes, no espaço de uma vida humana, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade” fica patente na delineação de um sistema jurídico-institucional de cariz universal. Este sistema pretendia colmatar os erros e as lacunas das tentativas anteriores que se revelaram incapazes de instituir uma norma proibitiva do uso da força de natureza internacional e universal e de impedir o início da Segunda

---

1 Cfr. a este propósito, BACELAR GOUVEIA, Jorge. *Manual de Direito Internacional Público*. 3ª Edição, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 759 e ss.

2 STEIN, Torsten e VON BUTTLAR, Christian. *Völkerrecht*. 13. Auflage, München: Vahlen, 2012, p. 275.

Guerra Mundial: a Sociedade das Nações, em 1919, cujo pacto contemplou uma moratória de guerra e do Pacto Briand-Kellog, em 1928, que estabeleceu uma renúncia ao uso da força, exceto no caso de legítima defesa.

O valor substantivo inalienável da Carta das Nações Unidas deve-se à cristalização de um quadro normativo que se tinha vindo a desenvolver no Direito Internacional costumeiro, assente na recusa de um caráter arbitrário do uso da força. Contudo, o paradigma onusiano revela insuficiências normativas. O sistema jurídico-normativo não tem conseguido impedir o uso da força para além dos parâmetros delineados. As novas ameaças, como o terrorismo internacional e a proliferação de armas de destruição maciça, bem como os conflitos intraestaduais demonstram as limitações deste sistema, originariamente delineado com base no modelo clássico de conflitos. As divergentes interpretações, quer entre os Estados-Membros quer na doutrina jusinternacionalista, relativamente à existência de uma “ameaça à paz” com base no art. 39º, à aplicação de medidas coercitivas militares previstas no art. 42º no âmbito da proteção dos direitos humanos, aos limites ao exercício do direito de legítima defesa de acordo com o art. 51º e, conseqüentemente, ao alcance da proibição do uso da força estatuída no art. 2º, nº 4, têm dificultado a aplicação eficaz da Carta e a produção de segurança jurídica.

Este artigo encontra-se dividido em três momentos: primeiro, analisa a configuração do quadro normativo da Carta. Em segundo lugar, examina os problemas interpretativos e as linhas de conflito, analisando as teorias estaduais e jusinternacionalistas e aludindo a *case studies* relevantes. Por último, propõe a assunção de um papel mais amplo e interventivo, uma autoridade renovada, por parte do Conselho de Segurança no estabelecimento de um imprescindível maior consenso normativo, que deverá assentar numa reinterpretação do art. 51º e do Capítulo VII da Carta.

# 1. AS NAÇÕES UNIDAS E A CRISTALIZAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL: A LEGITIMIDADE DO USO DA FORÇA

## 1.1. A PROIBIÇÃO INTERNACIONAL DO USO DA FORÇA

A Carta estabelece no art. 1º, nº 1, a manutenção da paz e segurança internacionais como objetivo primordial das Nações Unidas. Neste sentido, a inclusão de um princípio geral de proibição do uso da força, consagrado no art. 2º, nº 4, revestiu-se de uma grande importância. Este preceito determina a proibição do uso da força bem como a simples ameaça deste recurso “contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas”. Este princípio é, assim, indissociável do dever de solução pacífica de conflitos internacionais por parte dos Estados-Membros nos termos do art. 2º, nº 3, e do Capítulo VI da Carta.

Dado tratar-se de uma norma *ius cogens*, ou seja, uma norma de natureza imperativa, inderrogável, aceite e reconhecida pela comunidade internacional<sup>3</sup> é, de igual modo, válida para os Estados que não são membros da Organização.

A condenação da guerra e do uso da força não significa uma exclusão categórica dessa possibilidade. Na verdade, a Carta prevê exceções ao princípio estabelecido no art. 2º, nº 4, o que não é sinónimo de uma fragilização da norma proibitiva, mas uma garantia de preservação da sua validade normativa. Estas exceções incluem uma série de premissas que constituem uma orientação normativa para o recurso ao uso da força nas relações internacionais.

---

3 Cfr. o art. 53º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969.

## 1.2. AS EXCEÇÕES ADMISSÍVEIS

### 1.2.1. O DIREITO DE LEGÍTIMA DEFESA

O art. 51º prescreve que:

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.

Este artigo consagra o direito de legítima defesa mediante a existência de um ataque armado perpetrado contra um Estado. Este direito pode ser exercido pelo próprio Estado ou por Estados terceiros, tratando-se neste caso de uma legítima defesa coletiva. Embora as medidas tomadas não dependam de uma autorização do Conselho de Segurança, uma vez que não constitui um requisito jurídico, têm que ser comunicadas de forma imediata respeitando a sua autoridade como guardião da paz e segurança internacionais.

Existem, ainda, outros pressupostos que constituem limites jurídicos a fim de não se verificar um abuso de direito. De referir, o respeito pelo princípio da “proporcionalidade” que se desdobra nos requisitos de “proporcionalidade” *strictu sensu*, “necessidade” e “adequação”. Por outras palavras, tem que se verificar uma correlação legítima entre a importância da intervenção e os fins perseguidos, os meios têm que ser adequados a esses fins e o ato exercido tem que ser necessário, não existindo uma alternativa mais suave ao emprego da força militar.

De modo idêntico, o caráter provisório da legítima defesa pretende circunscrever o alcance deste direito: a Carta determina que este se extingue, assim que o Conselho de Segurança das Nações Unidas tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção ou restabelecimento da paz e da segurança internacionais.

### 1.2.2. AS SANÇÕES COATIVAS MILITARES NO ÂMBITO DO SISTEMA DE SEGURANÇA COLETIVA

A Carta estatui no art. 42º a possibilidade de medidas militares. Este artigo dispõe:

Se o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41º 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.

De acordo com este artigo, o Conselho de Segurança pode decidir sanções coativas militares, tais como demonstrações, bloqueios e outro tipo de operações, o que permite inferir que a lista de medidas não é exaustiva. O art. 42º não pode, no entanto, ser tido em consideração isoladamente, uma vez que se insere num encadeado normativo nos termos do Capítulo VII, segundo o qual o recurso a sanções coativas militares é considerado uma medida de *ultima ratio*. A aplicação das medidas previstas pressupõe a determinação da existência de uma ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão nos termos do art. 39º e que as medidas provisórias e as sanções coativas não militares de acordo com os arts. 40º e 41º, respetivamente, não pudessem ser ou não se tenham revelado eficazes. À semelhança do art. 51º, este artigo encontra-se limitado juridicamente pelo princípio da proporcionalidade, que se pode inferir igualmente pela referência ao art. 41º.

Ao constituir o núcleo do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas, o Capítulo VII assume um papel central na implementação do seu objetivo primordial estipulado no art. 1º, nº 1 da Carta que prevê a possibilidade de medidas coletivas com o propósito

de prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do Direito Internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz.

Ao abrigo deste capítulo, o Conselho de Segurança adquire uma ampla capacidade de ação com vista à concretização da sua responsabilidade primária de manutenção da paz e segurança internacionais consagrada no art. 24º, nº 1. Este órgão garante o respeito da norma imperativa com base neste capítulo e através da promoção, num primeiro momento, de uma solução pacífica dos conflitos como preceituado no nº 3 do art. 2º e no Capítulo VI da Carta.

### **1.2.3. ARTIGO 107º E ARTIGO 53º Nº 1 DA CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS**

Os arts. 107º e 53º, nº 1, constituem as restantes exceções admissíveis à proibição geral do uso da força.

O art. 107º, a denominada cláusula sobre Estados inimigos, inclui uma reserva que é válida para os antigos adversários na Segunda Guerra Mundial, designadamente, o Japão, a Alemanha e a Itália. De acordo com este artigo, a Carta das Nações Unidas não deve invalidar ou impedir qualquer ação que na sequência da segunda guerra mundial seja levada a efeito ou autorizada contra estes Estados.

O art. 53º, nº 1, que se inscreve no Capítulo VIII que regula as relações entre as Nações Unidas e as organizações e acordos regionais, prevê a possibilidade de recurso à força por

parte destas, porém sob condição de existir uma autorização prévia do Conselho de Segurança. Este artigo é, no entanto, só aplicável quando estas não conseguirem alcançar uma solução pacífica das controvérsias com base no art. 52°. De salientar que o art. 53° faz referência ao art. 107° ao determinar que, a título de exceção, uma ação coercitiva pode ser levada a cabo sem a autorização do Conselho contra um “Estado inimigo”, precisando no n° 2 esta noção.

Estas exceções devem ser tidas em conta numa ótica distinta das analisadas anteriormente. Isto porque, o art. 107° se pode considerar uma disposição obsoleta e, portanto, sem aplicabilidade<sup>4</sup> e o recurso à força por parte das organizações regionais significa uma descentralização do uso da força, ou seja, uma transferência da responsabilidade jurídica dos Estados-Membros prevista no art. 42°.

## 2. OS LIMITES JURÍDICOS DO PARADIGMA EXISTENTE

A instituição de uma proibição genérica do uso da força e respetivas exceções não se traduziu numa completa ausência do recurso ilegítimo ao uso da força. Sendo certo que o desiderato de uma absoluta eliminação do uso da força ilegal, se afigura como utópico, dada a multidimensionalidade e mutabilidade das relações internacionais, não se pode permitir um desrespeito recorrente do Direito Internacional. Ao se tratar de uma norma de carácter imperativo e inderrogável, este facto assume uma maior relevância.

---

4 No Documento Final da Cimeira Mundial de 2005, uma das cimeiras mais importantes das Nações Unidas e que teve lugar na sequência da Cimeira do Milénio, os Estados-Membros declararam: “bearing in mind the profound cause for the founding of the United Nations and looking to our common future, we resolve to delete references to “enemy States” in Articles 53, 77 and 107 of the Charter”, alteração que terá lugar aquando de uma revisão geral da Carta, UN Doc. A/Res/60/1, *World Summit Outcome*, 2005, § 177, p. 38.

Originariamente delineado com base no modelo clássico de conflitos, de cariz interestadual, o sistema tem tentado adaptar-se às novas formas de conflito e cenários de ameaça à paz e segurança internacionais. Os conflitos intraestaduais, que têm sido o fenómeno dominante desde 1945 e as armas de destruição maciça e o novo terrorismo internacional representam ameaças que a Carta, como documento “pré-atômico”<sup>5</sup>, não poderia contemplar aquando da sua redação. Neste sentido, a Carta é considerada uma *living constitution*; a interpretação dinâmica<sup>6</sup> das suas normas tem permitido uma “elasticidade”<sup>7</sup> do sistema. A proteção dos direitos humanos constituiu o ponto de partida para uma relativização da proibição do uso da força em prol de outros valores fundamentais no Direito Internacional.

Todavia, as regras respeitantes ao uso da força não evoluíram de modo a fazer face às ameaças à segurança nas relações internacionais, encontrando-se a sua interpretação e extensão no centro de uma divisão profunda entre Estados-Membros e na doutrina jusinternacionalista. O questionamento da aplicabilidade do art. 2º, nº 4 e as respetivas exceções é agravado pelo facto de se tratarem de normas de carácter vago e impreciso.

Se por um lado, esta ambiguidade possibilita uma maior flexibilidade do sistema para fazer face a desafios imprevisíveis, e conseqüentemente, uma evolução do próprio Direito Internacional, por outro lado, dificulta, por vezes, o alcance de um consenso entre os membros permanentes do Conselho de Segurança - ao

---

5 AREND, Anthony Clark. International Law and the Preemptive Use of Military Force. *The Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 2, Spring 2003, p. 97.

6 O Tribunal Internacional de Justiça no parecer *Consequências Jurídicas para os Estados da presença contínua da África do Sul na Namíbia* de 1971 salientou a relevância de uma interpretação dinâmica: “an international instrument has to be interpreted and applied within the framework of the entire legal system prevailing at the time of the interpretation”, ICJ Reports, 1971, § 53, p. 31.

7 HERDEGEN, Matthias. *Auf der Suche nach ethisch-rechtlichen Kriterien für vorbeugende Militäreinsätze, Lehren auch aus dem Irak-Krieg*. Bonn: Positionspapiere der Deutschen Atlantischen Gesellschaft e.V., 2005, p. 16.

permitir uma interpretação unilateral de acordo com os seus interesses nacionais - e a uniformidade da aplicação do direito.

A inexistência de um consenso normativo relativamente a uma nova interpretação da Carta e evolução do Direito Internacional tem como consequência uma insegurança jurídica considerável.

## 2.1. O ALCANCE DA NORMA DE PROIBIÇÃO INTERNACIONAL DO USO DA FORÇA

A formulação ambígua do art. 2º, nº 4, dificulta a determinação do seu conteúdo e alcance e gera incerteza relativamente ao seu teor. Este artigo não deve ser interpretado isoladamente, mas em conjugação com os arts. 39º, 51º e 53º da Carta. Contudo, estes artigos contêm conceitos, que apesar de estarem interligados, têm um significado muito díspar. Note-se que, as noções de ameaça ao uso da força, “ameaça à paz”, “ataque armado” não se encontram definidas na Carta nem clarificadas na doutrina e na prática estadual de forma inequívoca<sup>8</sup>. Em parte, por esta mesma razão, a tentativa de uma interpretação extensiva e uniforme da proibição do uso da força face a conflitos intraestaduais ou formas indiretas de uso da força tem enfrentado alguma resistência na prática estadual.

Face a estes aspetos, alguns autores, falam de uma “crise”<sup>9</sup> enquanto outros autores advertem para o “*desuetudo*”<sup>10</sup>

---

8 Embora a Definição de Agressão da Assembleia Geral seja utilizada para auxiliar a qualificação de um ato como um ataque armado, a Definição não se refere concretamente a um “ataque armado” nos termos do art. 51º, alude apenas a alguns exemplos como diretrizes para a determinação de “agressão”. De salientar, que as decisões deste órgão não são vinculativas, não implicando qualquer obrigação de um Estado recorrer a esta decisão no sentido de auxiliar a interpretação de “ataque armado”, cfr. UN GA Res. 3314 (1974).

9 NOLTE, Georg. Zu Wachstum und Krisen des Völkerrechts in sechzig Jahren Vereinten Nationen. *Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen*, 53. Jg., Heft 5, 2005, p. 192.

10 GLENNON, Michael. How International Rules Die. *The Georgetown Law Journal*,

ou “morte jurídica” deste princípio<sup>11</sup>. Sendo inegável que esta norma proibitiva atravessa pontualmente momentos de crise que denotam as insuficiências do sistema, esta abordagem mais radical negligencia o valor *de facto* desta norma imperativa.

## 2.2. A DELIMITAÇÃO DO DIREITO DE LEGÍTIMA DEFESA

O teor do art. 51º coloca diversos problemas jurídicos, que dificultam a determinação inequívoca dos parâmetros de licitude da legítima defesa. Por esclarecer encontram-se questões relativas à interpretação do conceito de “ataque armado” e à admissibilidade de medidas de caráter preventivo ou preemptivo.

Uma interpretação literal deste artigo conduz a encarar a prévia ocorrência de um ataque armado como requisito necessário para o exercício do direito de legítima defesa. Porém, o que significa “ataque armado”?

É objeto de consenso entre os jusinternacionalistas que não é qualquer forma de uso da força que pode ter essa qualificação. Tem que se tratar de um ataque massivo e coordenado contra um outro Estado<sup>12</sup>. A fim de clarificar este conceito, a posição dominante na doutrina recorre à Definição de Agressão da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1974 e ao parecer “Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua”, do Tribunal Internacional de Justiça de 1986. Neste parecer, o Tribunal decidiu que uma simples escaramuça de fronteira não representa um ataque armado e que tal determinação requer uma análise caso a caso em que, simultaneamente, a escala do

---

Vol. 93, No. 3, 2005, p. 960.

11 Thomas Franck questionou “Who killed Article 2(4) Again?” no seu artigo What happens now? The UN after Iraq. *American Journal of International Law*, Vol. 97, No. 3, 2003, p. 607. Já em 1970, o autor tinha colocado uma questão semelhante no seu artigo: Who killed Article 2(4)? Or: Changing Norms Governing the Use of Force by States. *American Journal of International Law*, Vol. 64, No. 4, 1970.

12 Cfr. STEIN, Torsten e VON BUTTLAR, Christian. Op. cit., p. 281.

ataque (*scale*) e as suas consequências (*effects*) devem ser tidos em conta<sup>13</sup>.

Face a possíveis ataques perpetrados por entidades não-estatais, que extravasam o entendimento clássico de conflitos, como os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 contra os EUA, a explicitação da questão da responsabilidade assume uma relevância determinante. Por outras palavras, trata-se de esclarecer indubitavelmente se ataques desta natureza preenchem esse requisito e, nesse caso, em que circunstâncias. Esta ausência de clareza é problemática, pense-se que, por exemplo, o uso da força por parte do novo terrorismo internacional possui características específicas que podem ter consequências semelhantes às de ataques perpetrados por Estados<sup>14</sup>.

Na literatura, alguns autores frisam que um ato cometido por entidades não-estatais não pode ser considerado um “ataque armado” no sentido do art. 51º, ou seja, o envolvimento de um Estado é condição imprescindível. Na linha do parecer do Tribunal Internacional de Justiça, que interpreta esta noção como englobando “*also the sending by or on behalf of a state*”<sup>15</sup>, advogam uma interpretação estrita e, assim, a responsabilidade estatal como um elemento tipificador fundamental<sup>16</sup>.

Uma grande parte da doutrina argumenta em sentido oposto. Estes autores sublinham que não é possível inferir do art. 51º a imprescindibilidade de uma responsabilidade estadual<sup>17</sup>.

---

13 Cfr. ICJ Reports, 1986, § 195, p. 103.

14 Cfr. IPSEN, Knut. *Völkerrecht*. 5. Auflage, München: Beck, 2004, p. 1087.

15 ICJ Reports, 1986, § 195, p. 103.

16 Cfr. SCHMALENBACH, Kirsten. The Right of Self-Defence and the War on Terrorism One Year after September 2001, *German Law Journal*, vol. 3, No. 9, 2002.

17 Cfr. MEISER, Christian e VON BUTTLAR, Christian. *Militärische Terrorismusbekämpfung unter dem Regime der UN-Charta*. 2005, pp. 32 e ss. V. MURPHY, Sean D. Terrorism and the Concept of Armed Attack in Article 51 of the U.N. Charter. *Harvard International Law Journal*, Vol. 43, No. 1, 2002, p. 50.

Além disso, recorrem às resoluções 1368 e 1373 nas quais o Conselho de Segurança qualificou os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 como um ataque armado para sustentarem a sua posição. Neste sentido, o jusinternacionalista alemão Matthias Herdegen frisa a necessidade de se dissociar o direito de legítima defesa de uma responsabilidade estadual<sup>18</sup>. Assim, preconizam um repensar dos critérios do parecer do Tribunal Internacional de Justiça, pelo menos no âmbito do terrorismo internacional, dado serem demasiado restritivos. A vigência destes critérios significaria que o Estado lesado não poderia reagir, por obediência ao princípio da proibição do uso da força, enquanto o infrator estaria protegido por esta mesma disposição, mesmo quando um Estado estivesse indiretamente envolvido, por exemplo, ao ser um “*safe haven*”<sup>19</sup> ou através do apoio ativo a ataques terroristas.

No que respeita à licitude da legítima defesa preventiva, o debate doutrinal encontra-se marcado por três posições divergentes. Uma parte da doutrina interpreta o art. 51º de forma estrita, rejeitando o direito de medidas de natureza preventiva, de modo que o ataque tem de ser “atual”, ou seja, ou ter ocorrido ou ainda se encontrar a ocorrer. Nesta linha de orientação, a admissibilidade de medidas preventivas poderia conduzir a uma erosão deste direito<sup>20</sup>, uma determinação de “iminência” - requisito alegado pelos defensores de uma legítima defesa preventiva - por parte do(s) Estado(s) potencialmente vítima(s) poderia conduzir a um abuso do poder discricionário<sup>21</sup>, a um

---

18 HERDEGEN, Matthias. *Völkerrecht*. 2009, p. 236.

19 Cfr. STEIN, Torsten e VON BUTTLAR, Christian. Op. cit., pp. 283 e s.

20 Cfr. IPSEN, Knut. Op. cit., p. 1088.

21 RANDELZHOFFER, Albrecht. Commentary of Article 51. In: SIMMA, Bruno (Coord.). *The Charter of the United Nations: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 803.

enfraquecimento da norma proibitiva do uso da força<sup>22</sup> e a um inaceitável desvio deste princípio<sup>23</sup>.

Os partidários de uma legítima defesa preventiva consideram que a expressão “no caso de ataque armado” no art. 51º deve ser interpretada igualmente no sentido de um ataque iminente. Este argumento prende-se com a irrazoabilidade do Estado, potencial vítima ter que aguardar a ocorrência de um ataque, que poderá ser aniquilador<sup>24</sup>; o desenvolvimento de armas de destruição maciça encerra o perigo de estas poderem ser usadas em qualquer altura quer por entidades estatais quer não-estatais.

Os ataques terroristas de 11 de Setembro e, sobretudo a designada doutrina Bush gizada na sequência destes ataques em sintonia com a teoria da legítima defesa preemptiva, intensificaram o debate doutrinal. O argumento principal, patente nas Estratégias Nacionais de Segurança dos EUA de 2002 e de 2006<sup>25</sup> e, principalmente na literatura anglo-americana, assenta na imprevisibilidade das ameaças, designadamente o risco de utilização de armas de destruição maciça. Isto porque a interpretação extensiva desta cláusula apenas no sentido de iminência de um ataque significaria que a reação de um Estado poderia ser tardia<sup>26</sup>.

A posição dominante na doutrina defende o critério de iminência e recusa a possibilidade de medidas preemptivas,

---

22 HILPOLD, Peter. The Duty to Protect and the Reform of the United Nations – A New Step in the Development of International Law. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 10, 2006, p. 63.

23 HILPOLD, Peter. Der UN-Sicherheitsrat – neue Aufgaben, neue Funktionen. In: VARWICK, Johannes e ZIMMERMANN, Andreas (Coord.). *Die Reform der Vereinten Nationen - Bilanz und Perspektiven*. Band 162, Veröffentlichungen des Walther-Schückings-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Berlin: Duncker & Humblot, 2006, p. 35.

24 STEIN, Torsten e VON BUTTLAR, Christian. Op. cit., p. 301.

25 Cfr. Estratégia Nacional de Segurança dos EUA, 2002, p. 15 e Estratégia Nacional de Segurança, 2006, p. 23.

26 Cfr. Mais detalhadamente HERDEGEN, Matthias, supra nota 7, p. 18.

uma vez que remetem para uma ameaça de natureza abstrata. Além disso, tornar a legítima defesa preemptiva dependente de um poder discricionário estatal poderia dar origem a abusos de direito<sup>27</sup>. Efetivamente, esta interpretação permite responder de forma mais eficaz às novas ameaças do que uma interpretação em sentido estrito do art. 51º. Repare-se, que um determinado ato terrorista pode não ter um envolvimento estadual implícito ou pode ser difícil apurar a responsabilidade estadual de uma forma inequívoca. Pode-se considerar esta tese como a mais adequada e lícita no âmbito dos parâmetros jurídico-internacionais, porém não permite suprir todas as incertezas jurídicas.

### 2.3. O CAPÍTULO VII DA CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS

Os limites jurídicos do Capítulo VII prendem-se com a interpretação do art. 39º, designadamente a noção de “ameaça à paz” e a aplicabilidade do art. 42º no âmbito da problemática da ingerência humanitária.

A dificuldade da determinação do conteúdo e alcance do Art. 39º deve-se à ambiguidade dos conceitos “ameaça à paz”, “ruptura da paz” e “ato de agressão”<sup>28</sup>. Estas noções não se encontram definidas nem na Carta nem nas decisões dos órgãos das Nações Unidas de forma indubitável, requerendo sempre uma interpretação caso a caso por parte do Conselho de Segurança.

É sobretudo a interpretação da noção “ameaça à paz” e a sua apreciação jurídica que suscita maior discordância, dado tratar-se da combinação de duas noções abstratas: “ameaça” e

---

27 Cfr. entre outros, Mary Ellen O’Connell. Defending the Law against Preemptive Force. in: FISCHER-LESCANO, Andreas, GASSER, Hans-Peter, MARAUHN, Thilo e RONZITTI, Natalino (Coord.). *Frieden in Freiheit*, Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburtstag, Baden-Baden: Nomos, 2008. Em sentido idêntico, JOYNER, Daniel H. *Jus ad Bellum in the Age of WMD Proliferation*. *The George Washington International Law Review*, Vol. 40, No. 1, 2008, p. 256.

28 O art. 3º da Definição de Agressão da Assembleia Geral faz referência a exemplos de “agressão”, contudo não faculta uma definição concreta. V. supra nota 8.

“paz” e ser a mais recorrente na terminologia onusiana. Embora este conceito tenha sido deixado intencionalmente impreciso de forma a possibilitar uma ampla margem de apreciação<sup>29</sup>, a sua clarificação assume uma grande relevância. Relembre-se que só após a determinação pelo Conselho de uma ameaça à paz, é que este pode determinar medidas provisórias e sanções coativas não militares ou militares para o restabelecimento da paz e segurança internacionais.

O entendimento tradicional de uma ameaça à paz refere-se a um conflito interestadual iminente. No entanto, a análise da prática deste órgão permite afirmar que esta determinação ocorreu em contextos diversos com base numa interpretação dinâmica: por exemplo, a propagação das armas de destruição maciça no âmbito dos programas de testes nucleares por parte da Índia e Paquistão, em 1998<sup>30</sup>, derrube de um governo eleito democraticamente, por exemplo, no Haiti<sup>31</sup>, em 1993 e 1994, e na Serra Leoa<sup>32</sup>, em 1997 e atos de terrorismo, em 2001<sup>33</sup>. Contudo, a prática revela-se seletiva, arbitrária e inconsistente, sobretudo devido à sua margem discricionária de cariz político. Isto significa, que em casos idênticos, por exemplo de graves violações dos direitos humanos, o Conselho de Segurança nem sempre atuou de forma idêntica, não determinou a existência de uma ameaça à paz. É incontestado que este órgão não se encontra obrigado juridicamente a efetuar tal determinação e que as resoluções não têm que fazer essa menção expressa. Ora, o que se verifica na prática, é que, recorrentemente, o Conselho de Segurança afirma estar a agir no âmbito do Capítulo VII,

---

29 LORINSER, Barbara. *Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates*. vol. 50, Berlin: Nomos, 1996, p. 40.

30 Cfr. SC Res. 1172 (1998).

31 Cfr. SC Res. 841 (1993), SC Res. 917 (1994).

32 Cfr. SC Res. 1132 (1997).

33 Cfr. SC Res. 1377 (2001).

sem fazer alusão ao art. 39º. A ausência de uma referência concreta dificulta a sua delimitação. Esta dificuldade prende-se, igualmente, com a indefinição de questões, como o início e o término de uma ameaça, o entendimento da noção “paz”, a relevância do critério de “iminência”, a determinação de uma ameaça à paz face a ações de atores não-estatais e face a um efeito transfronteiriço de um conflito<sup>34</sup>. Apesar de este órgão ter determinado nas resoluções 1368 e 1373 de 2001 o terrorismo internacional como uma ameaça à paz nos termos do art. 39º subsiste o risco de interpretações divergentes. Por outras palavras, face a um caso com proporções semelhantes irá o Conselho de Segurança atuar da mesma forma?

A lógica perceção face ao fenómeno conflitual de natureza intraestadual verificado na década de noventa do século passado de que o princípio de soberania não se poderia sobrepor à proteção dos direitos humanos como no entendimento clássico de domínio reservado<sup>35</sup>, conduziu a uma nova prática do Conselho de Segurança: a ameaça ou utilização da força ao abrigo do Capítulo VII para pôr termo a graves violações dos direitos humanos sem o consentimento desse Estado. A noção de “ameaça à paz” passou a ser interpretada pelo Conselho de Segurança neste sentido, como por exemplo, o êxodo curdo com efeitos transfronteiriços no conflito entre o Iraque e o Kuwait na resolução 688 (1991) e as violações dos direitos humanos, agravadas pelos obstáculos à distribuição de ajuda humanitária, na Somália na resolução 794 (1992).

---

34 Cfr. SELKIRK, Michael. Judge, Jury and Executioner? Analysing the Nature of the Security Council's Authority under Article 39 of the UN Charter. *Auckland University Law Review*, Vol. 9, No. 4, 2003, p. 1107.

35 O art. 2º, nº 7, determina que “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”.

Contudo, a intervenção militar da OTAN no Kosovo, em 1999, na sequência da paralisação do Conselho de Segurança, devido à ameaça do uso do direito de veto pela Rússia, acrescentou uma nova faceta à problemática de ingerência humanitária. A marginalização deste órgão conduziu a um questionamento da conexão entre o princípio de soberania, o princípio de proibição do uso da força e o capítulo VII da Carta. Vários autores que defendem este tipo de intervenção por parte de um grupo de Estados sem autorização do Conselho de Segurança sustentam a sua posição numa exceção não codificada do princípio de proibição geral do uso da força - uma nova regra de Direito Internacional costumeiro - que assenta na prática mais recente do Conselho respeitante à proteção dos direitos humanos; outros repudiam a intervenção, pelo facto de não ter sido preenchida a condição *sine qua non*: a autorização prévia do Conselho de Segurança.

Este caso assumiu um significado paradigmático, dado que demonstrou a urgência em garantir uma segurança jurídica e previsibilidade nesta matéria. A *International Commission on Intervention and State Sovereignty* no seu relatório *The Responsibility to Protect* tentou clarificar esta problemática. Introduziu a este respeito uma nova conceção e terminologia: uma responsabilidade de proteger em substituição de um direito de intervir<sup>36</sup>. Esta conceção foi incluída na Declaração dos Estados-Membros na Cimeira de 2005, e apesar de não ter sido na amplitude traçada pela Comissão, as graves violações dos direitos humanos são consideradas um assunto internacional que obriga a comunidade internacional a agir e o Conselho de Segurança a garantir a proteção dos indivíduos de um Estado ao abrigo do capítulo VII. Se as entidades nacionais não estiverem dispostas ou não forem capazes de proteger a sua população e as medidas pacíficas se provarem ineficazes, prevê o uso da força

---

36 Cfr. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, 2001.

coletiva com base no art. 42º para a proteção da população de um Estado de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade<sup>37</sup>. Assiste-se a uma transferência do ónus da prova dos Estados que levam a cabo a intervenção para o Estado onde se registam essas violações no sentido de provar que uma intervenção da comunidade internacional não é necessária e que é capaz de proteger a sua população. Na sequência desta declaração, o Conselho de Segurança salientou na resolução 1674 (2006), pela primeira vez, a importância da conceção da responsabilidade de proteger. Esta resolução representa um desenvolvimento normativo importante, uma vez que as decisões deste órgão no âmbito do Capítulo VII são vinculativas.

Contudo, as existentes divergências entre os Estados-Membros que pretendem preservar a sua soberania e receiam uma ingerência nos seus assuntos internos, demonstra que o documento final da Cimeira de 2005 e, mesmo a resolução do Conselho de Segurança, produziram apenas um efeito declarativo. Na doutrina, a qualidade jurídica da responsabilidade de proteger - conceção ou norma internacional - tem gerado divisões<sup>38</sup>. A determinação do valor jurídico da “responsabilidade de proteger” assume uma importância decisiva, pois os seus efeitos jurídicos

---

37 UN Doc. A/Res/60/1, *World Summit Outcome*, 2005, § 139, p. 30.

38 Na defesa de uma norma emergente, WITTIG, Peter. Ein neues System kollektiver Sicherheit?, Die UN zwischen Stillstand and Reform. *Internationale Politik: Migration und Sicherheit*, 61. Jg., Heft 3, März 2006, p. 272 e EVANS, Gareth. The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come ... and Gone?. *International Relations*, Vol. 22, No. 3, 2008. Em sentido divergente, STOLL, Tobias. Responsibility, Sovereignty and Cooperation – Reflections on the Responsibility to Protect. In: KÖNIG, Doris/STOLL, Tobias/RÖBEN, Volker/Matz-Lück, Nele (Coord.). *International Law Today: New Challenges and the Need for Reform?*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berlin: Springer, 2008, p. 15, STAHN, Carsten. Responsibility to Protect, Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?. *American Journal of International Law*, Vol. 101, No. 1, 2007 e WELSH, Jennifer. The Security Council and Humanitarian Intervention. In: LOWE, Vaughan, ROBERTS, Adam, WELSH, Jennifer e ZAUM, Dominik (Coord.). *The United Nations Security Council and War: The evolution of thought and practice since 1945*, Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 558.

No âmbito do sistema onusiano, Kofi Annan argumenta que se trata de uma

encontram-se dependentes desta clarificação, designadamente no que respeita à atuação do Conselho de Segurança ao abrigo do Capítulo VII.

Uma implementação *de facto* não se encontra assegurada e a prática não se revela uniforme. As graves violações dos direitos humanos na região de Darfur entre 2003 e 2010, e, mais recentemente, na Síria, na sequência de medidas repressivas levadas a cabo pelo governo contra a oposição e que tiveram início em Março de 2011, revelam uma ausência de vontade política, por parte de determinados Estados-Membros, nestes casos a China e a Rússia respetivamente, em aceitar uma responsabilidade vinculativa de proteger a população de outro Estado, mesmo quando este não o faz. Dado que o Conselho de Segurança não possui critérios objetivos e vinculativos para a determinação de tais intervenções, acaba por ficar refém da discricionariedade política, não cumprindo a sua responsabilidade preceituada no art. 24º e não assegurando o respeito pelo efeito *erga omnes* da proteção dos direitos humanos.

### **3. A RELEVÂNCIA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NO ESTABELECIMENTO DE UM MAIOR CONSENSO NORMATIVO ATRAVÉS DE UMA REINTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 51º E DO CAPÍTULO VII**

O paradigma existente não é perfeito, mas é perfeitável. A requerida “nova visão de segurança coletiva”<sup>39</sup> implica um novo

---

norma internacional emergente, UN Doc. A/59/2005, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary-General Kofi Annan*, 2005, § 135, p. 35, enquanto o atual Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, considera que se trata de uma conceção assente em princípios fundamentais do Direito Internacional, UN Doc. A/66/874 – S/2012/578, 25.07.2012.

39 Kofi Annan e o Grupo de Alto Nível aludem à necessidade de uma nova visão de segurança coletiva, no entanto, o entendimento não é no sentido tão amplo como proposto neste artigo. Cfr. UN Doc. A/59/565, Transmittal letter dated 1 December

entendimento da Carta nesta matéria sob pena de se verificar uma erosão dos princípios fundamentais do sistema e uma conseqüente marginalização do Conselho de Segurança.

Face à multiplicidade e imprevisibilidade das ameaças, é indispensável que seja alcançado um maior consenso normativo, que se deve processar através de uma reinterpretação do art. 51º e do Capítulo VII. Embora seja difícil que os Estados-Membros ponham de parte os seus interesses nacionais ao agir no Conselho de Segurança, esta base normativa pode aumentar a segurança jurídica relativamente ao alcance da proibição do uso da força e, por conseguinte, evitar o seu recorrente questionamento e violação. A necessidade de uma interpretação flexível desta norma assente na sua definição mais concreta, na clarificação e, mormente, na determinação rigorosa dos limites do direito de legítima defesa, do Capítulo VII e das possíveis exceções legítimas assume uma importância fundamental. Efetivamente, o respeito pelo quadro jurídico-normativo e renúncia ao uso da força unilateral por parte dos Estados-Membros requer que o sistema onusiano assegure eficazmente a segurança desses Estados. Sublinhe-se, ainda, que o termo “flexibilização” não significa um enfraquecimento da norma imperativa, mas uma corroboração da sua autoridade e defesa da sua observância.

Neste contexto, o Conselho de Segurança deve assumir um papel primordial, mais amplo e interventivo, que se desdobra em dois níveis: o Conselho de Segurança como impulsionador e como implementador deste consenso normativo, no âmbito de uma reforma do seu modo de atuação, designadamente fortalecimento da sua eficácia<sup>40</sup>. Propõe-se que este órgão

---

2004 from the Chair of the High-level Panel on Challenges, Threats and Change addressed to the Secretary-General, in: *A more secure world: Our shared responsibility*, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004, p. 6 e UN Doc. A/59/2005, In *larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General Kofi Annan, 2005, § 77, p. 24.

40 Sobre esta matéria no contexto de uma imprescindível reforma do Conselho de

determine não só o alcance atual e preceitue tendências futuras das competências dos Estados-Membros, mas também das suas próprias competências. Dentro desta lógica, propõe-se, ainda, que altere as suas orientações teóricas sem uma emenda da Carta, dada a dificuldade de um consenso nos termos dos arts. 108º e 109º<sup>41</sup>, reorientando a sua prática, o que lhe permitirá ser mais eficaz e exercer um maior controlo sobre o recurso ao uso da força nas relações internacionais.

Como explicitado anteriormente, o quadro normativo encontra-se marcado por incertezas e lacunas jurídicas, o que justifica falar-se de “reforma” e “reinterpretação”. Discorda-se, assim, da posição de Kofi Annan corroborada por alguns autores<sup>42</sup> na doutrina que rejeitam a necessidade de uma reinterpretação da Carta<sup>43</sup>.

No que respeita ao art. 51º, esta discordância prende-se primeiramente, com o facto de o antigo Secretário-Geral das

---

Segurança, v. SANTOS, Sofia. *Die Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und ihre Auswirkungen auf die internationale Ordnung*, Baden-Baden: Nomos, 2011.

- 41 O art. 108º prescreve: “As emendas à presente Carta entrarão em vigor, para todos os membros das Nações Unidas, quando forem adotadas pelos votos de dois terços dos membros da Assembleia Geral e ratificadas, de acordo com os seus respetivos métodos constitucionais, por dois terços dos membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança”. Já o art. 109º, nº1 dispõe: “Uma Conferência Geral dos membros das Nações Unidas, destinada a rever a presente Carta, poderá reunir-se em data e lugar a serem fixados pelo voto de dois terços dos membros da Assembleia Geral e de nove de quaisquer membros do Conselho de Segurança. Cada membro das Nações Unidas terá um voto nessa Conferência”. O nº 2 deste artigo preceitua: “Qualquer modificação à presente Carta que for recomendada por dois terços dos votos da Conferência terá efeito depois de ratificada, de acordo com as respetivas regras constitucionais, por dois terços dos membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança”.
- 42 V., entre outros, a posição da comissão de peritos criada por Kofi Annan em Novembro de 2003 com o objetivo de produzir um relatório sobre a reforma das Nações Unidas. UN Doc. A/59/565, *A more secure world: Our shared responsibility, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2004.
- 43 Cfr. UN Doc. A/59/2005, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary-General Kofi Annan*, 2005, § 124 e ss., p. 33.

Nações Unidas considerar que o Direito Internacional regula de forma precisa o uso da força por parte de entidades estaduais e que apenas as entidades não-estaduais, designadamente, o terrorismo internacional colocam problemas legais<sup>44</sup>. Porém, a inexistência de uma definição normativa de “ataque armado” dificulta a determinação do real alcance deste direito. Sendo certo que um ataque estadual tem que ser massivo e coordenado para ser qualificado como “ataque armado”, os critérios *scale* e *effects* que, de acordo com o Tribunal Internacional de Justiça justificam uma reação lícita do Estado vítima, carecem de interpretação. Com efeito, no que se refere às entidades não-estatais, particular dificuldade surge na determinação da dimensão de um ataque terrorista para ser entendido como um “ataque armado”, ou seja, são os critérios supra citados aplicáveis e, nesse caso em que circunstâncias, ou à luz de que critérios deve ocorrer essa determinação? A delimitação da responsabilidade estadual coloca problemas ao Direito Internacional, pois não é claro como um Estado lesado pode exercer o seu direito de defesa se existe suspeição de que um Estado perpetrou o ataque de forma indireta - através de uma ação terrorista, mas não existem provas concretas. Do mesmo modo, deixando a responsabilidade estatal de ser um elemento tipificador para a qualificação de um ataque armado, no caso de um ataque de uma entidade não-estatal é questionável quem deve ser o destinatário das medidas no âmbito do exercício da legítima defesa por parte do Estado vítima<sup>45</sup>.

Um segundo ponto de discordância prende-se com a afirmação de Kofi Annan de que as ameaças iminentes se encontram completamente abrangidas pelo art. 51<sup>o</sup><sup>46</sup>. Esta conclusão refere-se ao inegável amplo consenso relativamente

---

44 Ibid. § 91, p. 26.

45 STEIN, Torsten e VON BUTTLAR, Christian. Op. cit., pp. 306 e s.

46 UN Doc. A/59/2005, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General Kofi Annan, 2005, § 124, p. 33.

ao uso da legítima defesa contra ameaças iminentes. Todavia, negligencia o facto de existir uma série de questões jurídicas que permanecem controversas, o que dificulta o exercício e a determinação de limites jurídicos das medidas de carácter preventivo e justifica a reinterpretação do art. 51º. Em que circunstâncias pode ser exercido o direito de legítima defesa preventivo? Qual o alcance das medidas preventivas? Qual a definição concreta das condições materiais “atualidade”, “iminência”, “necessidade” e “proporcionalidade”? Quando se pode determinar que uma ameaça latente se tornou iminente? Por exemplo, pode não ser possível comprovar, sem qualquer dúvida, a posse de armas de destruição maciça e a intenção da sua utilização para fins não pacíficos e o Estado vítima pode não ter tempo de se preparar eficazmente. De modo idêntico, as táticas terroristas dificultam a descoberta atempada de um ato terrorista.

No que se refere a ameaças não-iminentes ou latentes, o sistema não oferece uma resposta eficiente seja pela interpretação do art. 51º, seja no âmbito do Capítulo VII. Em sintonia com Kofi Annan, considera-se que o Conselho de Segurança detém plena autoridade para empregar a força militar, também de forma preventiva, não se devendo procurar alternativas a este órgão como fonte de autoridade nesta matéria, apenas torná-lo mais eficaz<sup>47</sup>.

Os efeitos de uma reinterpretação não se circunscrevem apenas a estes aspetos, mas à demarcação da linha divisória entre o direito de legítima defesa e as medidas coercitivas militares de acordo com o art. 42º. Isto porque o art. 51º refere que o direito de legítima defesa existe “até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais”, o que levanta dúvidas no âmbito de uma interpretação em sentido estrito. Alguns autores argumentam que o direito termina logo que o Conselho tenha

---

47 Ibid., § 125 e s., p. 33.

tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e segurança internacionais, enquanto que, na opinião de outros autores, este direito apenas cessa quando as medidas impostas por este órgão tenham tido efeito<sup>48</sup>. As medidas no âmbito de uma legítima defesa preventiva agravam esta incerteza, dado que a extensão do direito de legítima defesa pode interferir na esfera de competência do Conselho de Segurança. Por exemplo, como lidar com ameaças latentes que se podem tornar ameaças à paz nos termos do art. 39º ou ataques armados no sentido do art. 51º?

Atualmente, esta problemática assume grande importância, uma vez que Israel e os EUA, ainda que defendendo medidas diplomáticas e no âmbito do art. 41º, não põem de parte o recurso ao uso da força contra o Irão, para evitar que este Estado obtenha armas nucleares<sup>49</sup>. Ao continuar o seu processo de enriquecimento de urânio e ao não cooperar com organismos internacionais como a Agência Internacional da Energia Atômica, o Irão tem desrespeitado o Tratado de Não-Proliferação de

---

48 Cfr. BRUNNÉE, Jutta. The Security Council and Self-Defence: Which way to global security?. In: BLOKKER, Niels e SCHRIJVER, Nico (Coord.). *The Security Council and the Use of Force, Theory and Reality – A Need for Change*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2005, pp. 127 e s.

49 Cfr. Discurso do Primeiro-Ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, na *AIPAC Policy Conference 2012*, 05.03.2012. Discurso do Presidente dos EUA, Barack Obama, na *American Israel Public Affairs Committee Policy Conference*, 04.03.2012. No seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, em Setembro, o Presidente Obama afirmou: “America wants to resolve this issue through diplomacy, and we believe that there is still time and space to do so. But that time is not unlimited. We respect the right of nations to access peaceful nuclear power, but one of the purposes of the United Nations is to see that we harness that power for peace. And make no mistake, a nuclear-armed Iran is not a challenge that can be contained. It would threaten the elimination of Israel, the security of Gulf nations, and the stability of the global economy. It risks triggering a nuclear-arms race in the region, and the unraveling of the non-proliferation treaty. That’s why a coalition of countries is holding the Iranian government accountable. And that’s why the United States will do what we must to prevent Iran from obtaining a nuclear weapon”, 25.09.2012. Embora o Presidente Barack Obama tenha salientado a importância do Direito Internacional, a interpretação normativa nem sempre é linear e pode levar os EUA a argumentarem que a sua ação não viola o Direito Internacional e outros Estados e a teoria dominante jusinternacionalista a argumentarem num sentido divergente.

Armas Nucleares e as resoluções do Conselho de Segurança adotadas ao abrigo do Capítulo VII desde 2006<sup>50</sup>. Apesar da inobservância do Direito Internacional, a decisão de sanções coativas militares com base no art. 42º por parte do Conselho de Segurança afigura-se improvável, visto que a Rússia e a China continuam a rejeitar um endurecimento das sanções coativas não-militares contra o Irão. Esta improbabilidade e uma decisão por parte da comunidade internacional de não impor um ultimato ao Irão no sentido de suspender o enriquecimento de urânio, como apelou, recentemente, Israel<sup>51</sup>, pode levar este país a justificar o recurso ao uso da força no âmbito de um direito de legítima defesa preventiva/preemptiva. Relembre-se que Israel bombardeou o reator nuclear de Ossirac no Iraque, em 1981, argumentando legítima defesa preventiva, o que foi considerado uma violação da proibição do uso da força pelo Conselho de Segurança na resolução 487 (1981). De notar, aqui, que os EUA na sua Estratégia Nacional de Segurança de 2010 afirmam que procurarão aderir às normas que regulamentam o uso da força, porém reservam o direito de atuar unilateralmente para defender o seu território e os seus interesses<sup>52</sup>. Ora, o presidente norte-americano Barack Obama referiu que a posse de armas nucleares por parte do Irão representa uma ameaça aos “*national security interests*”<sup>53</sup> e Israel argumenta igualmente nesse sentido.

---

50 Cfr. Relatório da Agência Internacional da Energia Atômica, IAEA, GOV/2012/37, 30.08.2012.

51 No seu discurso na Assembleia-Geral das Nações Unidas, em Setembro, o primeiro-ministro israelita aludiu à necessidade de uma “red line”, um ultimato global, a fim de prevenir que o Irão obtenha armas nucleares, o qual segundo este, terá produzido na segunda metade do próximo ano urânio enriquecido para o fabrico da primeira bomba nuclear, 27.08.2012.

52 Estratégia Nacional de Segurança dos EUA, 2010, p. 22.

53 Discurso do Presidente dos EUA, Barack Obama, na *American Israel Public Affairs Committee Policy Conference*, 04.03.2012.

Para além destas clarificações que afetam a aplicabilidade do Capítulo VII, a necessidade de uma reinterpretação deste capítulo reporta-se à interpretação da noção de “ameaça à paz” mencionada no art. 39º. Face aos novos desafios, o Conselho de Segurança tem de ser capaz de agir eficazmente e isto assenta num entendimento atual desta noção e numa nova conceção de segurança coletiva. Uma determinação do conceito de “paz” que se encontra subjacente ao art. 39º, ou seja, um consenso sobre o seu alcance, os direitos e obrigações das Nações Unidas e dos seus membros terá reflexos no papel do Conselho de Segurança. Uma reinterpretação deste capítulo contribui para a clarificação de critérios para o recurso ao uso da força de acordo com o art. 42º. Aqui a “responsabilidade de proteger” assume um significado importante, porque se trata do recurso à força para proteger os direitos humanos.

A pergunta que se impõe neste ponto é como se deve processar a reinterpretação? Propõe-se a determinação de diretrizes que esclarecem quando o direito de legítima defesa é aplicável, o que pode, por exemplo, ocorrer através de uma resolução do Conselho de Segurança devido ao seu efeito vinculativo. O estabelecimento de limites rígidos para a aplicação do art. 51º, isto é, quando os Estados-Membros podem exercer o seu direito de legítima defesa, sem violar o Direito Internacional, contribui para uma diminuição de interpretações arbitrárias no sentido de justificar um direito preventivo ou preemptivo por parte dos Estados.

Relativamente ao *ius ad bellum* de acordo com o Capítulo VII propõe-se a decisão de uma resolução, na qual o Conselho de Segurança deveria prescrever os princípios para o recurso ao uso da força. Por outras palavras, critérios catalogados, que seriam atualizados regularmente com base nas experiências reunidas, com lista de conflitos em curso anexada e definidores de uma ameaça à paz de acordo com o art. 39º.

No que respeita à proteção dos direitos humanos, o estabelecimento de uma lista de critérios-teste pode auxiliar no

alcance de um consenso em processos decisórios complexos, idealmente de forma consequente e sistemática. No entanto, este processo teria que estar aliado a alterações prévias no sistema de uso do direito de veto para situações semelhantes por parte dos membros permanentes.

Na linha do relatório de Grupo de Alto Nível Sobre Ameaças, Desafios e Mudança pode-se enunciar cinco critérios de legitimidade: “seriedade da ameaça”, “justo propósito”, “último recurso”, “meios proporcionais” e “balanço das consequências”<sup>54</sup>. Aplicando estes critérios com base nas questões orientadoras elaboradas pelo Grupo de Alto Nível ao caso da Síria, é visível a importância que poderiam ter. A gravidade da ameaça à segurança humana é suficientemente clara e séria para justificar o uso da força militar, envolvendo genocídio e mortes em grande escala, violando o Direito Internacional. Considera-se que o objetivo da ação militar seria pôr termo à ameaça e que o uso da força é o último recurso, dado que as opções não militares não conseguiram restabelecer a paz e a segurança. Relativamente à “proporcionalidade dos meios”, a sua determinação pressupõe a seguinte análise: a escala, duração e intensidade da ação militar são estabelecidas com base no mínimo necessário para afastar a ameaça em causa? A apreciação do “balanço de consequências”, por seu lado, implica indagar: existe uma possibilidade razoável da ação militar ter sucesso ou as consequências dessa ação podem ser piores do que a falta de ação? Apesar de se considerar as orientações do Grupo de Alto Nível, no que respeita a estes dois critérios, relevantes, a sua aplicação na prática e, por exemplo, no caso concreto da Síria revela-se difícil. Pense-se que é pouco provável que a comunidade internacional tenha acesso a toda

---

54 Cfr. UN Doc. A/59/565, *A more secure world: Our shared responsibility, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2004, § 207, p. 57 e s. Kofi Annan corroborou a importância destes critérios no seu relatório: UN Doc. A/59/2005, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary-General Kofi Annan*, 2005, § 126, p. 33.

a informação e que as ações se encontram condicionadas pelas contingências dessa atuação para poder determinar com certeza *a priori* se a escala, duração e intensidade serão o mínimo necessário e avaliar as consequências da ação. Propõe-se, por isso, a inclusão de uma formulação mais precisa ou um maior apoio normativo na apreciação destes dois critérios na resolução do Conselho de Segurança com base em decisões/situações anteriores.

Não se trata, aqui, de um regresso à teoria da guerra justa e respetivos critérios *ius ad bellum* no sentido clássico, mas de uma transformação da guerra justa, que assenta em critérios de decisão num processo regulamentado juridicamente. O Conselho de Segurança deve ser a autoridade adequada para a determinação destes critérios, avaliação sobre a existência de um direito de uma guerra justa com base nestes critérios e decisão de medidas para o restabelecimento da paz e segurança internacionais. Os novos critérios de legitimação podem levar a uma contenção de tentativas, por parte de certos Estados, de desenvolver novas normas, de Direito Internacional costumeiro, através da sua prática. Os efeitos serão ainda maiores se a responsabilidade de proteger se estabelecer como uma norma jurídico-internacional, pois poderia trazer um novo pensamento sobre princípios fundamentais bem como uma redefinição da noção de “soberania” de modo que a proteção dos direitos humanos seja entendida como uma parte integrante da soberania de um Estado. Uma obrigação de proteger significaria que a decisão dos Estados e, organizações regionais, potencialmente capazes de intervir não seria tomada com base em meras considerações políticas. Não obstante o facto de uma tal norma não poder ser sempre implementada, por exemplo, no caso de graves violações dos direitos humanos em território russo, chinês ou de outro membro permanente do Conselho de Segurança, o estabelecimento de critérios de legitimidade poderia representar uma plataforma de consenso.

## CONCLUSÃO

É inegável que os limites do paradigma onusiano se encontram associados às especificidades do Direito Internacional: a ausência de um legislador internacional, de uma jurisdição obrigatória e de uma instância de controlo, semelhante ao papel das forças policiais como se verifica no Direito Interno. A inexistência de um mecanismo que assegure uma aplicação efetiva, constante e uniforme das normas jurídico-internacionais, sobretudo das normas *ius cogens* e *erga omnes* origina críticas, por vezes mais incisivas, relativamente à influência e autoridade do Direito Internacional. Contudo, o paradigma onusiano é perfeitável.

É, neste sentido, que se defende neste artigo um novo entendimento do paradigma existente a fim de se verificar uma maior observância e evitar uma fragilização da autoridade da Carta e, conseqüentemente, do Direito Internacional nesta matéria. Esta transmutação deve alicerçar-se, sobretudo, num papel mais amplo e interventivo do Conselho de Segurança.

O significado do papel do Conselho neste contexto não pode ser ignorado. Embora o Conselho de Segurança não seja uma fonte de Direito Internacional<sup>55</sup>, as suas decisões fazem evoluir este ramo do direito e o seu contributo seria mais significativo se se verificasse uma reinterpretação do *ius ad bellum* consagrado na Carta, uma introdução de critérios de legitimidade para o uso da força e da responsabilidade de proteger, reduzindo-se, portanto, a dependência do Direito Internacional de decisões políticas. O Conselho poderia, assim, contribuir para a implementação das obrigações *erga omnes*, para a determinação, em certa medida, do alcance e das conseqüências jurídicas desta conceção – um desenvolvimento ambicionado pelo Direito Internacional –

---

55 As fontes formais de Direito Internacional encontram-se estabelecidas no art. 38º, nº 1 do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça: as convenções internacionais, o costume internacional, os princípios gerais de direito, as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados das diferentes nações.

para a resolução do conflito normativo entre a soberania e integridade territorial de um Estado e o uso da força coletiva. Este consenso mais amplo sobre o uso da força permitiria a eliminação de lacunas, uma clarificação da aplicabilidade deste quadro normativo e o aumento da segurança jurídica. Não se propõe que este órgão detenha um poder ilimitado, mas que a sua autoridade seja reforçada através de uma regulamentação e controlo do uso da força de modo mais consistente e intensivo, facto que terá indubitavelmente impacto na proteção e evolução do Direito Internacional.

## REFERÊNCIAS

AREND, Anthony Clark. International Law and the Preemptive Use of Military Force. *The Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 2, Spring 2003, pp. 89-103.

BACELAR GOUVEIA, Jorge. *Manual de Direito Internacional Público*. 3ª Edição. Coimbra: Almedina, 2012.

BRUNNÉE, Jutta. The Security Council and Self-Defence: Which way to global security?. In: BLOKKER, Niels e SCHRIJVER, Nico (Coord.). *The Security Council and the Use of Force, Theory and Reality – A Need for Change*, Leiden: Martinus Nijhoff, 2005, pp. 107-132.

EVANS, Gareth. The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come ... and Gone? *International Relations*, Vol. 22, No. 3, 2008, pp. 283-298.

FRANCK, Thomas. What happens now? The UN after Iraq. *American Journal of International Law*, Vol. 97, No. 3, 2003, p. 607, pp. 607-620.

\_\_\_\_\_. Who killed Article 2(4)? Or: Changing Norms Governing the Use of Force by States. *American Journal of International Law*, Vol. 64, No. 4, 1970, pp. 809-837.

GLENNON, Michael. How international Rules Die. *The Georgetown Law Journal*, Vol. 93, No. 3, 2005, pp. 939-991.

HERDEGEN, Matthias. Auf der Suche nach ethisch-rechtlichen Kriterien für vorbeugende Militäreinsätze, Lehren auch aus dem Irak-

Krieg. Bonn: Positionspapiere der Deutschen Atlantischen Gesellschaft e.V., 2005.

\_\_\_\_\_. Völkerrecht. 8. Auflage, München: Beck, 2009.

HILPOLD, Peter. The Duty to Protect and the Reform of the United Nations – A New Step in the Development of International Law. Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 10, 2006, pp. 35-69.

\_\_\_\_\_. Der UN-Sicherheitsrat – neue Aufgaben, neue Funktionen. In: VARWICK, Johannes e ZIMMERMANN, Andreas (Coord.). Die Reform der Vereinten Nationen - Bilanz und Perspektiven. Band 162, Veröffentlichungen des Walther-Schückings-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Berlin: Duncker & Humblot, 2006, pp. 33-46.

IPSEN, Knut. Völkerrecht. 5. Auflage, München: Beck, 2004.

JOYNER, Daniel H. *Jus ad Bellum* in the Age of WMD Proliferation. The George Washington International Law Review, Vol. 40, No. 1, 2008, pp. 333-378.

LORINSER, Barbara. Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates. vol. 50, Berlin: Nomos, 1996.

MEISER, Christian e VON BUTTLAR, Christian. Militärische Terrorismusbekämpfung unter dem Regime der UN-Charta. Saarbrücker Studien zum Internationalen Recht, Band 30, Baden-Baden: Nomos, 2005.

MURPHY, Sean D. Terrorism and the Concept of Armed Attack in Article 51 of the U.N. Charter. Harvard International Law Journal, Vol. 43, No. 1, 2002, pp. 41-52.

NOLTE, Georg. Zu Wachstum und Krisen des Völkerrechts in sechzig Jahren Vereinten Nationen. Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, 53. Jg., Heft 5, 2005, pp. 190-195.

O'CONNELL, Mary Ellen. Defending the Law against Preemptive Force. In: FISCHER-LESCANO, Andreas, GASSER, Hans-Peter, MARAUHN, Thilo e RONZITTI, Natalino (Coord.). Frieden in Freiheit, Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburtstag. Baden-Baden: Nomos, 2008, pp. 237-248.

RANDELZHOFFER, Albrecht. Commentary of Article 51. In: SIMMA, Bruno (Coord.). The Charter of the United Nations: A Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 788-806.

SANTOS, Sofia. Die Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und ihre Auswirkungen auf die internationale Ordnung. Baden-Baden: Nomos, 2011.

SCHMALENBACH, Kirsten. The Right of Self-Defence and the War on Terrorism One Year after September 2001. German Law Journal, vol. 3, No. 9, 2002, pp. 177-188.

SELKIRK, Michael. Judge, Jury and Executioner? Analysing the Nature of the Security Council's Authority under Article 39 of the UN Charter. Auckland University Law Review, Vol. 9, No. 4, 2003, pp. 1101-1039.

STAHN, Carsten. Responsibility to Protect, Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?. American Journal of International Law, Vol. 101, No. 1, 2007, pp. 99-120.

STEIN, Torsten e VON BUTTLAR, Christian. Völkerrecht. 13. Auflage, München: Vahlen, 2012.

STOLL, Tobias. Responsibility, Sovereignty and Cooperation – Reflections on the Responsibility to Protect. In: KÖNIG, Doris/STOLL, Tobias/RÖBEN, Volker/Matz-Lück, Nele (Coord.). International Law Today: New Challenges and the Need for Reform?. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berlin: Springer, 2008, pp. 1-16.

WELSH, Jennifer. The Security Council and Humanitarian Intervention. In: LOWE, Vaughan, ROBERTS, Adam, WELSH, Jennifer e ZAUM, Dominik (Coord.). The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945, Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 535-562.

WITTIG, Peter. Ein neues System kollektiver Sicherheit? Die UN zwischen Stillstand and Reform. Internationale Politik: Migration und Sicherheit, 61. Jg., Heft 3, März 2006, pp. 76-83.

## RECURSOS ELETRÓNICOS

Discurso do Primeiro-Ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, na Assembleia Geral das Nações Unidas, 27.09.2012. Disponível em: <[http://embassies.gov.il/un/statements/general\\_assembly/Pages/Prime-Minister-Netanyahu%27s-Speech-to-the-67th-United-Nations-General-Assembly.aspx](http://embassies.gov.il/un/statements/general_assembly/Pages/Prime-Minister-Netanyahu%27s-Speech-to-the-67th-United-Nations-General-Assembly.aspx)>.

Discurso do Presidente dos EUA, Barack Obama, na Assembleia Geral das Nações Unidas, 25.09.2012. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/09/25/remarks-president-un-general-assembly>>.

Discurso do Primeiro-Ministro Benjamin Netanyahu na *American Israel Public Affairs Policy Conference 2012*, 05.03.2012. Disponível em: <<http://www.aipac.org/get-involved/policy-conference/follow-pc/monday-gala-plenary/prime-minister-benjamin-netanyahu>>.

Discurso do Presidente Barack Obama na *American Israel Public Affairs Committee Policy Conference*, 04.03.2012. Disponível em: <<http://www.aipac.org/get-involved/policy-conference/follow-pc/sunday-morning-plenary/president-barack-obama>>.

Estratégia Nacional de Segurança dos EUA, 2002. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>.

Estratégia Nacional de Segurança dos EUA, 2006. Disponível em: <<http://www.comw.org/qdr/fulltext/nss2006.pdf>>.

Estratégia Nacional de Segurança dos EUA, 2010. Disponível em: <[http://www.state.gov/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.state.gov/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)>.

Relatório do Secretário-Geral das Nações sobre a Responsabilidade de Proteger, UN Doc. A/66/874 – S/2012/578, 25.07.2012. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/66/874](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/874)>.

Relatório da International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/reporten.asp>>.

Parecer do Tribunal Internacional de Justiça *Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua*, ICJ Reports, 1986. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>>.

Parecer do Tribunal Internacional de Justiça *Consequências Jurídicas para os Estados da presença contínua da África do Sul na Namíbia*, ICJ Reports, 1971. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/53/5595.pdf>>.

Relatório da Agência Internacional da Energia Atômica, IAEA, GOV/2012/37, 30.08.2012. Disponível em: <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2012/gov2012-37.pdf>>.

UN Doc. A/Res/60/1, World Summit Outcome, 2005. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>>.

UN Doc. A/59/2005, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General Kofi Annan, 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/largerfreedom/>>.

UN Doc. A/59/565, *A more secure world: Our shared responsibility*, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004. Disponível em:

< <http://www.un.org/secureworld/>>.

**Recebido em 15/10/2012.**

**Aprovado em 05/11/2012.**