



# O Direito Internacional Humanitário e seus reflexos no combate moderno<sup>1</sup>

Marcos de Sá Affonso da Costa\*

## RESUMO

Apreciação sobre a aplicação do Direito Internacional Humanitário e seu desenvolvimento para atender a extraordinária rapidez das mudanças ocorridas nas sociedades nacionais e no relacionamento entre os Estados (matéria extraída de monografia elaborada para a obtenção de diploma do Curso de Comando e Estado-Maior da ECEME).

## PALAVRAS-CHAVE

DHI (Direito Internacional Humanitário), CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas), Legítima defesa.

O Direito Internacional Humanitário (DIH) pode ser definido como o conjunto de normas do Direito Internacional Público relativas aos conflitos armados. A extraordinária rapidez das mudanças ocorridas no último século nas sociedades nacionais e no relacionamento entre os Estados também se fez sentir no desenvolvimento inédito experimentado pelo DIH. Essa nova realidade se traduz numa observância crescente à DIH nos conflitos mais recentes.

O DIH, ou simplesmente *leis de guerra*, se orienta para dois campos de interes-

se bem articulados. O primeiro, as normas de conduta a observar durante a guerra, constituídas por dois corpos normativos: os métodos e as ações bélicas permissíveis e sua relação com a proteção das vítimas dos conflitos, por uma parte, e os meios admissíveis no combate, por outra. O segundo campo de interesse, destaca o conjunto de regras cuja finalidade é prevenir a recorrência aos conflitos armados.

## PREVENÇÃO DA GUERRA

A guerra de agressão foi confirmada como ilícita com a assinatura da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU).

\* Major de Infantaria.

<sup>1</sup> Selecionado pelo PADECEME.

Contudo, o recurso à força é permitido em alguns casos, caracterizando o conceito de guerra lícita. A primeira exceção se refere ao direito intrínseco dos Estados de conduzir a guerra em legítima defesa; a segunda, baseia-se no papel central do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) no sistema de segurança coletivo implantado no pós-guerra.

A legítima defesa diz respeito, primordialmente, a ataques contra o território de um Estado. Aplica-se também às tropas, navios e aviões estacionados ou em deslocamento no exterior, bem como ataques contra nacionais ocorridos no estrangeiro. Não obstante, vários países têm procurado expandir esse conceito, a fim de atender seus interesses políticos.

A primeira questão polêmica é se um Estado deve aguardar ser atacado para que possa responder ou se tem o direito à legítima defesa antecipada. Atualmente, esse tipo de autodefesa é aceito somente quando um Estado tem provas sólidas de que a agressão armada é iminente. O exemplo clássico foi a iniciativa israelense na Guerra dos Seis Dias (1967), sob a justificativa de que um ataque egípcio estava prestes a ocorrer.

O segundo conceito associado à legítima defesa é a autodefesa coletiva. A norma exige, para o exercício desse direito, que o governo do país ameaçado solicite assistência a outro. Tal foi a justificativa apresentada para a intervenção soviética no Afeganistão (1979). No entanto, a tendência atual é exigir que o consentimen-

to seja dado por um governo cuja legitimidade seja incontestável.

O último conceito associado à legítima defesa é o da agressão armada indireta. Refere-se a terroristas ou grupos rebeldes que, para realizar ações contra um governo

legítimo, usam *santuários* em outro Estado.

O ataque às fontes dessa agressão indireta foi a justificativa para as operações da África do Sul em Angola nas décadas de 1970 e de 1980.

Embora tenham sido constantemente recha-

çados, esses argumentos aumentaram seu alcance após os recentes ataques terroristas aos Estados Unidos (EUA), quando este país os utilizou para legitimar suas ações no Afeganistão.

No sistema de segurança internacional, o CSNU, tem o poder para determinar a existência de qualquer ameaça à paz e tomar medidas visando à sua restauração.

Todavia, a ambigüidade vem sendo o traço característico de suas ações, em razão do poder de veto dos cinco membros permanentes nas decisões do Conselho.

O CSNU pode aplicar sanções sem emprego de forças armadas, numa ampla gradação. No caso de insuficiência dessas medidas, pode autorizar operações militares. A maioria dessas operações vem se constituindo em operações de manutenção da paz, ou seja, ainda no campo da solução pacífica das controvérsias, realizadas com o consentimento do Estado ou Estados onde as operações se desenvolvem.

Por vezes, o CSNU empregou forças multinacionais por meio de coalizões *ad hoc*.

*No sistema de  
segurança internacional,  
o Conselho de Segurança das  
Nações Unidas, CSNU,  
tem o poder para determinar a  
existência de qualquer ameaça à  
paz e tomar medidas visando  
à sua restauração.*

A origem dessa modalidade remonta à Guerra da Coreia (1950-53), onde na ausência de estado-maior e forças próprias, delegou-se a um comando multinacional sob liderança norte-americana a condução das operações. Na última década, seu emprego multiplicou-se: Guerra do Golfo, Somália, Bósnia e Timor Leste.

As sanções militares também podem ser realizadas pelas organizações regionais, em consonância com as decisões do CSNU. O regionalismo vem adquirindo importância crescente, em especial pela postura cada vez mais atuante da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na manutenção da paz e controle de crises. Suas novas tendências vieram à tona na crise de Kosovo, quando, entre março e junho de 1999, agiu sem o endosso do CSNU. Essa perigosa posição é uma grave ameaça ao sistema de segurança sob a égide da ONU que, em que pesem suas graves imperfeições, é preferível a instâncias nas quais países como o Brasil teriam pouca ou nenhuma capacidade de influir.

Podem, ainda, ocorrer providências unilaterais ou em coalizão fora do âmbito da ONU ou dos organismos regionais. Essas iniciativas são legais se obedecerem aos princípios da Carta das Nações Unidas. Como exemplo exitoso, pode-se citar a Missão de Observação Militar no Equador-Peru.

Entre as modalidades primariamente ilegais de uso da força, destaca-se a intervenção humanitária, gerada por um pre-

tenso dever de ingerência. Na verdade, trata-se de uma afronta ao princípio fundamental da não-intervenção nos assuntos internos de um Estado.

Como precedente histórico da tentativa renovada de exercício desse suposto direito, está a Resolução 688 (1991), adotada após o cessar-fogo da Guerra do Golfo e sem qualquer relação com o ato que autorizara a ação coercitiva contra Bagdá, a qual considerou os ataques iraquianos contra seus nacionais curdos como uma ameaça à paz, respaldando a criação de uma zona de exclusão nesse país.

Posteriormente, o CSNU sancionou as intervenções na Somália, ex-Iugoslávia e Haiti. Em Ruanda, o Conselho autorizou a intervenção humanitária liderada pela França, cujos objetivos políticos de impedir o colapso de um regime aliado e de manter sua influência regional mal conseguiram permanecer camuflados.

Essa seqüência culminou com a intervenção em Kosovo. Confrontado com a intensificação do conflito, o CSNU adotou uma resolução que legitimou a intervenção da OTAN. Desse modo, outorgou *status* legal ao uso da força contra um Estado soberano por violações humanitárias, ainda quando suas ações não constituíam uma ameaça militar a outros países.

## CONDUÇÃO DA GUERRA

No estudo dos meios admissíveis, o foco de interesse se situa no controle das

*Entre as modalidades primariamente ilegais de uso da força, destaca-se a intervenção humanitária, gerada por um pretenso dever de ingerência. Na verdade, trata-se de uma afronta ao princípio fundamental da não-intervenção nos assuntos internos de um Estado.*

armas convencionais e das armas de destruição em massa.

No campo das armas convencionais, o principal tratado é a Convenção da ONU, de 1980, composto de quatro protocolos. O Protocolo I proíbe armas cujo objetivo primário seja causar ferimentos por fragmentos não-localizáveis por raios-X. O Protocolo II e sua emenda de 1996 impedem o uso de minas e armadilhas em certas situações, nas quais o perigo de efeitos indiscriminados é particularmente grave. A restrição ao uso de minas foi ampliada com a Convenção de Ottawa, de 1997, que veda o uso de minas antipessoais. O Protocolo III limita o uso de armas incendiárias a objetivos militares. O Protocolo IV, de 1995, bane do campo de batalha as armas com laser destinadas a causar cegueira permanente.

No campo das armas de destruição em massa, o processo de desarmamento compreende duas vertentes. Uma delas é paritária, manifestada no controle de armas entre os EUA e a Rússia, processo por eles dirigido e destinado a manter um nível constante de dissuasão, não apenas de um face ao outro, mas de ambos frente aos demais Estados. Traduz-se em instrumentos como o Tratado Antimísseis Balísticos (ABM), de 1972, que atualmente os EUA desejam anular ou revisar<sup>2</sup>. A outra é assimétrica, com os esforços de não-proliferação de armas nucleares, químicas, biológicas, mísseis balísticos e seus sistemas de lançamento. Trata-se, em suma, de uma prática para a preservação do *status quo* da hierarquia internacional.

Para o segmento nuclear, o momento fundamental foi o Tratado de Não-Prolife-

ração de Armas Nucleares, de 1968, e sua Conferência de Revisão e Extensão, de 1995.

No segmento das armas químicas, a assinatura da Convenção da ONU, de 1993, completou um ciclo de normatizações sobre a matéria, proibindo o uso dessas armas, sem estabelecer restrições a medidas defensivas visando à proteção contra armas e agentes químicos. A Convenção também criou comissões de verificação para garantir a observância ao tratado.

Quanto às armas biológicas, a Convenção de 1972 sobre a matéria estabeleceu a proibição do seu uso, preservando a legalidade das medidas defensivas. Assim, países como os EUA desenvolvem pesquisa e programas de vacinação contra o antraz, julgada hoje a maior ameaça nesse campo. Ao contrário das armas químicas, não foram estabelecidos mecanismos de verificação para as armas biológicas. Contudo, os desdobramentos do combate que os EUA travam contra o terrorismo indicam que algum regime de verificação deverá ser proposto.

Quanto ao corpo normativo concernente aos métodos permissíveis em combate, as estruturas fundamentais encontram-se nas Convenções de Haia, de 1899 e 1907, e nas célebres Convenções de Genebra, de 1949. No âmbito da guerra terrestre tem interesse direto a 1ª Convenção, sobre a melhoria das condições dos feridos em campanha; a 3ª Convenção, relativa aos prisioneiros de guerra; e a 4ª Convenção, referente à proteção dos civis. Essas convenções foram ampliadas com dois Protocolos Adicionais, de 1977. O primeiro, diz respeito à proteção às vítimas de conflitos internacionais; o segundo, à proteção às vítimas dos conflitos não-internacionais.

<sup>2</sup> O artigo foi produzido antes de maio de 2002 (NR).

É um pilar do corpo normativo que qualquer ato de violência contra o adversário deve ser limitado a objetivos militares. A distinção entre objetivos militares e civis é crucial. Analisando-se a prática corrente, verifica-se que, além das forças e instalações tipicamente militares, podem ser incluídos como objetivos militares as instalações civis que dão uma efetiva contribuição para a ação militar do adversário. Ressalte-se que civis presentes nos objetivos militares não impedirão o adversário de conduzir um ataque. A colocação deliberada de civis como escudos humanos é condenada internacionalmente.

Já as localidades, quando defendidas, podem ser alvos de ataques para quebrar a resistência inimiga. O moderno DIH, porém, não considera objetivo militar toda a localidade. No entanto, os russos não tiveram essa cautela ao realizar um bombardeio indiscriminado na capital chechena - Grozny durante a intervenção nesta república (1999-2000).

## SISTEMA DE SANÇÕES

O DIH sofre pressões e controle das forças políticas internacionais. Como resultado, a lista de ilícitos praticados e jamais julgados é interminável. Essa situação leva à assertiva de que os vencedores dos conflitos estão praticamente imunes às sanções previstas.

São objetos principais da ação repressiva do DIH os crimes de guerra - viola-

ções graves das leis de guerra; os crimes contra a humanidade -, atos criminosos cometidos como parte de violência sistemática contra a população civil, e o genocídio - destruição deliberada de um grupo racial, nacional ou religioso.

O DIH adota o princípio da responsabilidade pessoal, impedindo a subtração da responsabilidade do indivíduo sob a alegação de estar cumprindo ordens. A prática consistente, entretanto, é que os comandantes ou pessoas que expediram as ordens ilícitas respondam como co-autores.

Para os crimes de guerra e contra a humanidade, foi instituída a

competência penal universal para processar e julgar. Logo, as autoridades têm de julgar os acusados perante seus próprios tribunais ou extraditá-los para que sejam julgados em tribunal estrangeiro ou corte internacional.

Os primeiros tribunais *ad hoc* estabelecidos foram os tribunais de Nuremberg e Tóquio, logo após a Segunda Guerra Mundial. Além desses, inúmeros tribunais militares foram instalados pelos aliados na Europa e Ásia, onde foram julgados dezenas de milhares de pessoas. Em 1993, foi organizado pelo CSNU, em Haia, o tribunal para julgar os crimes cometidos nos conflitos que assolaram a ex-Iugoslávia. No ano seguinte, a experiência se repetiu com o tribunal internacional em Arusha (Tanzânia), para julgar os crimes cometidos nos conflitos ocorridos em Ruanda.

Em 1998, com o Tratado de Roma, foi aprovada a criação do Tribunal Penal In-

*Para os crimes de guerra e contra a humanidade, foi instituída a competência penal universal para processar e julgar. Logo, as autoridades têm de julgar os acusados perante seus próprios tribunais ou extraditá-los para que sejam julgados em tribunal estrangeiro ou corte internacional.*

ternacional, de caráter permanente. Esse tribunal só atuará quando as cortes nacionais não puderem, ou não quiserem, julgar os acusados. Para que o tribunal entre em funcionamento é necessário que sessenta países o ratifiquem, após o ato da assinatura ter sido referendado pelos parlamentos nacionais. Até novembro de 2001, 47 países o haviam feito, mas é incerto se os EUA – que protelaram sua adesão – irão ratificá-lo.

### POSIÇÃO BRASILEIRA

A atual arquitetura das relações internacionais, deflagrada na seqüência do colapso soviético, enfatiza a necessidade da convivência internacional estar baseada num *Estado de Direito*. Destarte, ganhou relevância nos últimos anos o revigoreamento de institutos como o DIH.

No caso brasileiro, a postura sincronizada com os valores que conformam a ordem internacional é uma forma de o país não só garantir um potencial de credibilidade, mas também aumentar o seu poder de influência. Em conseqüência, o Brasil passou, na última década, a esposar uma atuação mais participativa na construção das regras humanitárias, tendo firmado a totalidade dos acordos vigentes e inserindo-se completamente na estrutura do DIH. Permanece inconclusa, porém, a adaptação da legislação nacional às disposições dos tratados subscritos.

### REFLEXOS PARA O COMBATE MODERNO

A influência exercida pela opinião pública, nacional e internacional, tem sido reconhecida como um dos fatores não-militares mais relevantes no combate moder-

no. A ligação entre o DIH e a opinião pública é bastante estreita, sendo hoje o principal fator que obriga os Estados, exércitos e indivíduos ao cumprimento da norma humanitária. Concorre, para tanto, a exposição permanente das operações militares à mídia, capacitando a opinião pública a manter as operações sob vigilância e fiscalizar o respeito às leis de guerra.

Esses fatores coligem para tornar as hostilidades mais regradas, refletindo-se de várias formas no combate moderno. A primeira é a constatação de que o conhecimento de violações sistemáticas das leis de guerra tende a retirar substancialmente o respaldo à solução militar. Assim, o planejador deverá implementar operações abstendo-se do recurso a meios e procedimentos incompatíveis com o DIH. Da mesma forma, ações ilícitas do inimigo devem ser exploradas junto à opinião pública, visando a diminuir o apoio às operações do adversário.

Outra constatação é a crescente intolerância das sociedades com mortos e feridos nos conflitos, especialmente quando sentem que seus interesses nacionais não estão em jogo. Atualmente, mesmo excessivas baixas sofridas pelo inimigo podem ser contraproducentes. Como efeito dessa valorização da vida humana, vários países desenvolvem sistemas de armas que permitem o lançamento de ataques a grandes distâncias, veículos não-tripulados e sistemas de controle remoto. Como resultado, essa demanda exige que os planejadores busquem soluções que reduzam ao máximo o número de baixas em combate.

Um aspecto que sensibiliza profundamente a opinião pública é a proteção dos civis e seus bens, poupando-os da violência dos conflitos. A busca da redução desses da-

nos colaterais tem justificado o emprego de sistemas de armas de elevada precisão, utilizados nos *bombardeios cirúrgicos* da Guerra do Golfo, no Kosovo e no Afeganistão. Esse aspecto reforça a necessidade de valorização das atividades de reconhecimento, inteligência, condução do fogo e busca de alvos, que permitam avaliar corretamente os objetivos militares e distingui-los dos alvos civis.

Nota-se, também, que o apoio popular decresce à medida que o conflito se prolonga.

Isso se deve, basicamente, ao natural acréscimo no número de baixas civis e militares e nos danos infligidos ao patrimônio civil. Essa consideração exigirá dos comandantes a opção por soluções que privilegiem a rapidez das operações.

Tem sido observado também que o apoio da opinião pública é primordial para manter o moral e coesão das forças. A observância ao DIH é, pois, um componente essencial à obtenção do sucesso nas operações, transformando-se, ainda que revestido de um caráter subjetivo, em verdadeiro multiplicador do poder de combate.

Por fim, o tratamento adequado e o respeito às leis de guerra podem ser utilizados como eficaz coadjuvante nas operações psicológicas destinadas a enfraquecer a vontade de lutar do oponente, convertendo-se num facilitador da vitória.

### **INSERÇÃO NO EXÉRCITO BRASILEIRO**

A presente dinâmica do DIH exige o abandono da inserção tímida desse tema na

Força Terrestre e a adoção de uma postura ativa. No ensino militar, seria positiva sua inclusão nos Cursos de Formação e de Aperfeiçoamento. Todavia, é no Curso de Altos Estudos Militares que poderiam aflorar com maior ênfase o estudo e a reflexão a respeito das múltiplas facetas do DIH, já que é neste nível de planejamento que as condicionantes políticas avultam de importância.

Nos planejamentos de estado-maior, apresenta-se a necessidade de inclusão do

item *condicionantes das leis de guerra* ainda no estudo da missão, constante do Estudo de Situação do Comandante e Inteligência, de modo a garantir a observância desse aspecto pela participação integrada do Estado-Maior nesta fase do processo decisório. Essa sugestão também é válida para o Estudo de Situação do Comandante de Exército de Campanha, porquanto, nas considerações preliminares, não se torna explícita a preocupação com o DIH.

Outras medidas poderiam ser tomadas, como a criação de uma assessoria jurídica especializada, a implementação dessa matéria na Instrução Militar, bem como a produção de documentos doutrinários sobre o DIH.

O DIH abrange hoje um extenso e complexo conjunto de regras relativas aos conflitos armados, extrapolando - e muito - o estabelecido nas famosas Convenções de Genebra e abarcando vários processos que têm o objetivo de limitar a ocorrência da guerra, bem como restringir a liberdade de ação durante os conflitos.

*Como efeito dessa  
valorização da vida humana,  
vários países desenvolvem  
sistemas de armas que permitem  
o lançamento de ataques  
a grandes distâncias, veículos  
não-tripulados e sistemas  
controlados remotamente.*

Tendo na opinião pública a força motriz a exigir o respeito ao DIH, o planejamento e a execução do combate moderno passaram a exprimir a influência do fator humanitário. Entre os reflexos mais evidentes, pode-se alinhar a aversão ao elevado número de baixas, bem como a preocupação com a proteção dos civis e seus bens.

A adesão plena do Brasil ao sistema do DIH faz concluir que a expressão militar terá que administrar a violência nas operações segundo os ditames das leis de guerra.

É necessário, pois, implementar efetivamente essa disciplina no Exército, sobre-

tudo incluindo-a no Curso de Altos Estudos Militares, assim como sistematizando-a nos planejamentos de estado-maior dos altos escalões.

Por conseguinte, cabe ao Exército brasileiro, em sintonia com o pensamento crítico da sociedade e com a linha de ação adotada pela política externa do Estado, conduzir tais mudanças, que permitirão construir um amálgama de sustentação pública às operações militares, transformando-se, em consequência, num fator multiplicador do poder de combate da Força Terrestre. ☉

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASSESE, Antonio. *Violence and law in the modern age*. Cambridge- Polity Press, 1988.
- DUPAS, Gilberto (Org.), VIGEVANI, Tullo (Org.). *O Brasil e as novas dimensões da Segurança Internacional*. São Paulo: Alfa-ômega, 1999.
- FERNANDEZ-FLORES, Jose Luiz. *Del derecho de la Guerra*. Madri: Estado-Maior do Exército, 1982.
- FLECK, Dieter (Ed.). *The handbook of humanitarian law in armed conflicts*. Oxford: Oxford University, 1995.
- LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direitos humanos e conflitos armados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998.
- SIMPÓSIO SOBRE DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO. Brasília, 1988. Anais. Brasília: IPRI, 1989.
- SWINARSKI, Christophe. *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Brasília, CICV, 1993.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. PEYTRIGNET, Gerard. SANTIAGO, Jaime Ruiz. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*. São José, Costa Rica: IIDH, 1996.



Diretoria de Assuntos Culturais



## Fortaleza de São João

Av. João Luiz Alves, s/nº – Urca – CEP: 22291-090  
 Tel: 2543-3323, ramais 2056, 2057 e 2058 / Fax: 2295-0743  
 Visitação: (apenas para grupos, com hora marcada)  
 — de 2ª a 5ª-feira, das 9h às 11h30min e  
 das 13h30min às 16h30min  
 — 6ª-feira, das 9h às 12h  
 Ingressos: R\$ 3,00