

Como o Direito Internacional Humanitário define “conflitos armados”?

Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) Artigo de opinião, março de 2008

Os Estados-Partes das Convenções de Genebra de 1949 confiaram ao CICV, mediante os Estatutos do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, a tarefa de *“trabalhar para a compreensão e difusão do conhecimento do Direito Internacional Humanitário, aplicável a conflitos armados, e preparar seu eventual desenvolvimento”*.¹ Fundamentado neste texto, o CICV aproveita a oportunidade para apresentar o parecer jurídico predominante sobre a definição de “conflitos armados internacionais” e “conflitos armados não internacionais”, de acordo com o Direito Internacional Humanitário, ramo do direito internacional que governa os conflitos armados.

O Direito Internacional Humanitário (DIH) distingue entre duas categorias de conflitos armados, a saber:

- Conflitos armados internacionais, em que dois ou mais Estados se enfrentam; e
- Conflitos armados não internacionais, entre forças governamentais e grupos armados não governamentais, ou somente entre estes grupos. O DIH com base nos tratados também estabelece uma distinção entre os conflitos armados não internacionais, na aceção do artigo 3º comum às Convenções de Genebra de 1949, e os que se encaixam na definição prevista pelo art.1º do Protocolo Adicional II.

Sob o ponto de vista jurídico, não há nenhum outro tipo de conflito armado. Contudo, deve-se ressaltar que uma situação pode evoluir de uma categoria a outra, dependendo dos fatos vigentes no momento.

I. Conflitos Armados Internacionais (CAI)

1) Tratados de DIH

O artigo 2º comum às Convenções de Genebra de 1949 estipula que:

“Afora as disposições que devem vigorar em tempo de paz, a presente Convenção se aplicará em caso de guerra declarada ou de qualquer outro conflito armado que surja entre duas ou várias das Altas Partes Contratantes, mesmo que o estado de guerra não seja reconhecido por uma delas.

A Convenção se aplicará, igualmente, em todos os casos de ocupação da totalidade ou de parte do território de uma Alta Parte Contratante, mesmo que essa ocupação não encontre resistência militar.”

De acordo com essa disposição, os conflitos armados internacionais (CAI) são aqueles em que se enfrentam as “Altas Partes Contratantes”, que são os Estados. Um CAI ocorre quando um ou mais Estados recorrem à força armada contra outro Estado, sem importar a intensidade do

¹ Estatutos do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, art. 5º, par. 2(g).

confronto. As normas relevantes do DIH podem ser aplicáveis mesmo na ausência de hostilidades abertas. Ademais, não é preciso nenhuma declaração formal de guerra ou reconhecimento da situação. A existência de um CAI e a consequente possibilidade de aplicar o Direito Internacional Humanitário a esta situação depende dos acontecimentos em concreto. Tem como base as condições de fato. Por exemplo, pode haver um CAI mesmo que um dos beligerantes não reconheça o governo da parte adversa.² Os Comentários às Convenções de Genebra de 1949 confirmam que “qualquer controvérsia que surja entre dois Estados que leve à intervenção das forças armadas é um conflito armado na acepção do artigo 2º, mesmo que uma das Partes negue a existência do estado de guerra. Não importa a duração do conflito ou quanta mortandade ocorra”.³

Além dos conflitos armados regulares entre Estados, o Protocolo Adicional I amplia a definição de CAI aos conflitos armados nos quais os povos lutam contra a dominação colonial, ocupação estrangeira ou regimes racistas, no exercício do seu direito à autodeterminação (guerras de libertação nacional).⁴

2) Jurisprudência

O Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia (TPI para Ex-Iugoslávia) propôs uma definição geral de conflito armado internacional. O tribunal, no caso Tadic, determinou que “um conflito armado existe sempre que houver recurso à força armada entre Estados”.⁵ Esta definição foi adotada, desde então, por outros organismos internacionais.

3) Doutrina

A doutrina proporciona comentários úteis no que concerne a definição de um conflito armado internacional.

De acordo com D. Schindler, “a existência de um conflito armado, na acepção do artigo 2º comum às Convenções de Genebra, pode ser sempre presumida quando facções das forças armadas de dois Estados confrontam-se. [...] Com qualquer emprego de armas entre dois Estados, as Convenções passam a vigorar”.⁶

H.-P. Gasser explica que “qualquer emprego de força armada por um Estado contra o território de outro aciona a aplicação das Convenções de Genebra entre os dois Estados. [...] Não é

² “O reconhecimento mútuo pelos Estados e Governos envolvidos no conflito é irrelevante para a validade do Direito Internacional Humanitário”: *Joint Services Regulations (ZDv) 15/2*, em: D. Fleck, *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 45.

³ J. Pictet, *Commentary on the Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*, CICV, Genebra, 1952, p. 32.

⁴ Protocolo Adicional I, art. 1º, par. 4: “conflitos armados nos quais os povos lutam contra a dominação colonial e a ocupação estrangeira e contra os regimes racistas, no exercício do direito de livre determinação dos povos, consagrado na Carta das Nações Unidas e na Declaração sobre os Princípios de Direito Internacional referente às Relações de Amizade e Cooperação entre os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas.”

⁵ TPI para Ex-Iugoslávia, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, Decisão sobre a Moção de Defesa ao Recurso Interlocutório sobre Jurisdição, IT-94-1-A, 2 de outubro de 1995, par. 70.

⁶ D. Schindler, *The different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols*, RCADI, Vol. 163, 1979-II, p. 131.

*relevante o fato de a parte atacada resistir ou não. [...] Assim que as forças armadas de um Estado estiverem em poder de membros das forças armadas ou de civis de outro Estado, que estejam feridos ou se entregaram, assim que detiverem prisioneiros ou tiverem o controle de fato sobre uma parcela do território do Estado inimigo, devem cumprir com a convenção correspondente”.*⁷

Os Regulamentos dos Serviços Conjuntos da Alemanha (ZDv) 15/2 afirmam que “*um conflito armado internacional existe se uma das partes empregar força de armas contra outra parte. [...] O emprego de força militar por um indivíduo ou grupos de pessoas não é suficiente*”.⁸

Por fim, de acordo com E. David, “*todo enfrentamento armado entre forças dos Estados Parte das CG de 1949 e eventualmente do PA I de 1977) incumbe a esses instrumentos, seja qual for a amplitude do enfrentamento: uma escaramuça ou um incidente fronteiro entre as forças armadas das Partes é suficiente para que se apliquem as Convenções (e o Protocolo I se os Estados estiverem vinculados) a esta situação*”.⁹

II. Conflitos Armados Não Internacionais (CANI)

1) Tratados de DIH

As duas principais fontes jurídicas devem ser examinadas para se determinar de que consiste um CANI de acordo com o Direito Internacional Humanitário: a) artigo 3º comum às Convenções de Genebra de 1949; b) artigo 1º do Protocolo Adicional II.

a) Conflitos Armados Não Internacionais na Acepção do Artigo 3º Comum

O artigo 3º comum aplica-se a “*conflito armado sem caráter internacional e que surja no território de uma das Altas Partes Contratantes*”. A definição compreende conflitos armados nos quais haja o envolvimento de um ou mais grupos armados não governamentais. Dependendo da situação, as hostilidades podem ocorrer entre forças armadas governamentais e grupos armados não governamentais, ou somente entre estes grupos. Como as quatro Convenções de Genebra são universalmente ratificadas, o requisito de que o conflito armado deva ocorrer “*no território de uma das Altas Partes Contratantes*” perde sua importância na prática. De fato, qualquer conflito armado entre as forças armadas governamentais e grupos armados, ou entre estes grupos, somente poderá surgir no território de uma das Partes da Convenção.

Para que se possam distinguir os conflitos armados, no sentido do artigo 3º comum, das formas menos graves de violência, como tensões e distúrbios internos, tumultos ou atos de banditismo, a situação deverá atingir certo limiar no que diz respeito aos confrontos. É geralmente aceito que o limite inferior apresentado no artigo 1(2) do PAII, que exclui tensões e distúrbios internos da definição de CANI, também se aplica ao artigo 3º comum.

⁷ H.P. Gasser, *International Humanitarian Law: an Introduction*, in: *Humanity for All: the International Red Cross and Red Crescent Movement*, H. Haug (ed.), Paul Haupt Publishers, Berna, 1993, p. 510-511.

⁸ D. Fleck, *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 40.

⁹ E. David, *Principes de droit des conflits armés*, ULB, Bruxelas, 2002, p. 109.

Normalmente são utilizados dois critérios nesse sentido¹⁰:

- Em primeiro lugar, as hostilidades devem atingir um nível mínimo de intensidade. Pode ser o caso, por exemplo, quando as hostilidades são de natureza coletiva ou quando o governo é obrigado a empregar força militar contra os insurgentes, ao invés de apenas as forças policiais.¹¹
- Em segundo lugar, os grupos não governamentais envolvidos no conflito devem ser considerados “partes do conflito”, o que significa que eles possuem forças armadas organizadas. Isso quer dizer que estas forças devem estar sob uma estrutura de comando e ter a capacidade de manter operações militares.¹²

b) Conflitos Armados Não Internacionais na Acepção do Art. 1º do Protocolo Adicional II

Uma definição mais restritiva de CANI foi adotada no âmbito específico do Protocolo Adicional II. Este instrumento aplica-se a conflitos armados “*que ocorram no território de uma Alta Parte Contratante, entre suas forças armadas e forças armadas dissidentes ou outros grupos armados organizados que, sob a direção de um comando responsável, exerçam sobre uma parte deste território um controle tal que lhes permite realizar operações militares contínuas e concertadas e aplicar o presente Protocolo*”.¹³

Esta definição é mais estreita que a noção de CANI pelo artigo 3º comum em dois aspectos. Em primeiro lugar, introduz o requisito de controle territorial, ao dispor que as partes não governamentais devem exercer este controle “*tal que lhes permite realizar operações militares contínuas e concertadas e aplicar o presente Protocolo*”. Em segundo lugar, o Protocolo Adicional II aplica-se somente, de maneira expressa, a conflitos armados entre as forças armadas do Estado e forças armadas dissidentes ou outros grupos armados organizados. De modo contrário ao artigo 3º comum, o Protocolo não se aplica a conflitos armados que ocorram somente entre grupos armados não estatais.

Neste contexto, deve-se recordar que o Protocolo Adicional II “*desenvolve e completa*” o artigo 3º comum “*sem modificar suas condições de aplicação atuais*”.¹⁴ Isso significa que a definição restritiva somente é relevante à aplicação do Protocolo II, não se estendendo às normas dos CANI em geral. O Estatuto do Tribunal Penal Internacional, no seu artigo 8.2(f), confirma a existência de uma definição de conflito armado não internacional que não cumpre com os requisitos do Protocolo II.¹⁵

2) Jurisprudência

¹⁰ TPI para Ex-Iugoslávia, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, Sentença, IT-94-1-T, 7 de maio de 1997, par. 561-568; ver também TPI para Ex-Iugoslávia, *The Prosecutor v. Fatmir Limaj*, Sentença, IT-03-66-T, 30 de novembro de 2005, par. 84.

¹¹ Para uma análise minuciosa dos requisitos, ver TPI para Ex-Iugoslávia, *The Prosecutor v. Fatmir Limaj*, Sentença, IT-03-66-T, 30 de novembro de 2005, par. 135-170.

¹² Ver D. Schindler, *The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols*, RCADI, Vol. 163, 1979-II, p. 147. Para uma análise minuciosa dos requisitos, ver TPI para Ex-Iugoslávia, *The Prosecutor v. Fatmir Limaj*, Sentença, IT-03-66-T, 30 de novembro de 2005, par. 94-134.

¹³ Protocolo Adicional II, art. 1º, par. 1.

¹⁴ Protocolo Adicional II, art. 1º, par. 1.

¹⁵ Estatuto do TPI, art. 8º par. 2 (f): “*aplicar-se-á a conflitos armados que tenham lugar no território de um Estado, quando exista um conflito armado prolongado entre as autoridades governamentais e grupos armados organizados ou entre estes grupos*”.

A jurisprudência trouxe importantes elementos para a definição de conflitos armados, em especial com relação aos conflitos armados não internacionais na acepção do artigo 3º comum, que não estão explicitados de forma clara nas respectivas Convenções.

As sentenças e decisões do TPI para a Ex-Iugoslávia esclarecem, de certa maneira, a definição de CANI. Como mencionado anteriormente, este tribunal passou a determinar a existência de um CANI “*sempre que haja [...] violência armada prolongada entre autoridades governamentais e grupos armados organizados, ou entre tais grupos dentro de um Estado*”.¹⁶ Desse modo, o tribunal confirmou que a definição de CANI no sentido do artigo 3º comum abrange situações em que “*diversas facções [confrontam-se] entre si sem a participação das forças armadas do governo*”.¹⁷ Desde essa primeira decisão, cada sentença do tribunal toma esta definição como ponto de partida.

3) Doutrina

Vários autores consagrados também redigiram claros comentários sobre a definição de conflitos armados não internacionais. São comentários relevantes em primeira instância aos conflitos que não preenchem os requisitos previstos do Protocolo Adicional II, apresentando elementos proveitosos para assegurar a aplicação das garantias dispostas no artigo 3º comum às Convenções de Genebra de 1949.

De acordo com H.-P. Gasser, é geralmente aceito que “*os conflitos armados não internacionais são confrontos armados que ocorrem no território de um Estado entre o governo, de um lado, e grupos insurgentes, de outro. [...] Outra instância é o desmoronamento de toda autoridade governamental no país, que tem por consequência a luta entre vários grupos pelo poder*”.¹⁸

D. Schindler propõe ainda uma minuciosa definição: “*as hostilidades devem ser conduzidas pela força das armas e exibir tal intensidade que, como regra, os governos sejam obrigados a empregar suas forças armadas contra os insurgentes ao invés de apenas forças policiais. Em segundo lugar, com relação aos insurgentes, as hostilidades devem ter um caráter coletivo, [ou seja], não devem ser efetivadas somente por grupos individuais. Ademais, os insurgentes devem demonstrar um mínimo de organização. As suas forças armadas devem estar colocadas sob um comando responsável e serem capazes de atender os mínimos requisitos humanitários*”.¹⁹

M. Sassoli²⁰ escreve que “*o artigo 3º comum refere-se a conflitos ‘que surjam no território de uma das Altas Partes Contratantes’, ao mesmo tempo em que o artigo 1º do Protocolo II refere-se aos que ‘que ocorram no território de uma Alta Parte Contratante’*. De acordo com o objetivo

¹⁶ TPI para Ex-Iugoslávia, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, Decisão sobre a Moção de Defesa ao Recurso Interlocutório sobre Jurisdição, IT-94-1-A, 2 de outubro de 1995, par.70.

¹⁷ Y. Sandoz/C.Swinarski/B. Zimmermann, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, CICV, Genebra, 1987, par. 4461.

¹⁸ H.P. Gasser, *International Humanitarian Law: an Introduction*, in: *Humanity for All: the International Red Cross and Red Crescent Movement*, H. Haug (ed.), Paul Haupt Publishers, Berna, 1993, p. 555.

¹⁹ D. Schindler, *The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols*, RCADI, Vol. 163, 1979-II, p. 147.

²⁰ Sassoli M., “Transnational Armed Groups and International Humanitarian Law”, Programa sobre Política Humanitária e Pesquisas sobre Conflitos, Harvard University, *Occasional Paper Series*, Winter 2006, Number 6, p. 8,9.

e a finalidade do DIH, deve-se entender isso como uma simples lembrança de que esses tratados se aplicam somente aos Estados Parte. Se a redação dos artigos significasse que os conflitos que opõem Estados e grupos armados organizados e se espalham pelo território de vários Estados não fossem 'conflitos armados não internacionais', haveria uma lacuna na proteção, que não poderia ser explicada pela preocupação dos Estados com sua soberania. Essas preocupações fazem com que o direito relativo aos conflitos armados não internacionais seja mais rudimentar. Ainda assim, os interesses pela soberania dos Estados não poderiam explicar o motivo pelo qual as vítimas dos conflitos que se desbordam pelo território de vários Estados se beneficiam de proteção menor que aquelas afetadas por conflitos limitados ao território de um só Estado.

Ainda, os artigos 1º e 7º do Estatuto do Tribunal Penal Internacional para Ruanda estendem a jurisdição do Tribunal, estabelecido para aplicar, entre outros, o direito dos conflitos armados não internacionais, aos países vizinhos. Isso confirma que mesmo um conflito que atravessa as fronteiras continua a ser um conflito armado não internacional. Em suma, 'os conflitos internos distinguem-se dos conflitos armados internacionais pelas partes envolvidas mais do que pelo âmbito territorial do conflito'.²¹

III. Conclusão

Com base na análise apresentada acima, o CICV propõe as seguintes definições, que refletem o parecer jurídico predominante:

1. **Conflitos armados internacionais** existem sempre que houver *recurso à força armada entre dois ou mais Estados*.
2. **Conflitos armados não internacionais** são *confrontos armados prolongados* que ocorrem entre forças armadas governamentais e forças de um ou mais grupos armados, ou entre esses grupos, que surjam no território de um Estado [parte das Convenções de Genebra]. Os confrontos armados devem atingir um *patamar mínimo de intensidade* e as partes envolvidas no conflito devem apresentar um *mínimo de organização*.

²¹ Liesbeth Zegveld, *Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 136.