

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**A DOUTRINA DE INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA NO PÓS-GUERRA FRIA:
UMA ANÁLISE CRÍTICA DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL**

Camila de Macedo Braga

Porto Alegre
2009

Camila de Macedo Braga

A DOCTRINA DE INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA NO PÓS-GUERRA FRIA:
UMA ANÁLISE CRÍTICA DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Monografia apresentada ao Departamento de
Economia da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Relações
Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

Porto Alegre

2009

“O mundo é um lugar perigoso de se viver, não por causa daqueles que fazem o mal, mas sim por causa daqueles que observam e deixam o mal acontecer.” *Albert Einstein*

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar como tem sido abordada a controversa questão da “intervenção humanitária” no pós-Guerra Fria, visando particularmente a atuação do Conselho de Segurança, sob o novo paradigma de segurança coletiva da ONU, e às práticas subseqüentes de seus Estados-membros. Acompanhando as visíveis transformações que ocorreriam no final do século XX e início do século XXI, com a crescente entrada de novos atores no cenário internacional e a intensificação da interdependência entre os mercados, eclodiriam inúmeros e violentos conflitos civis. Neles seriam perpetradas graves violações aos direitos humanos, provocando um surpreendente aumento no fluxo de refugiados, e sendo, a seguir, reconhecidas como “ameaças à paz e à segurança internacional” em inúmeras resoluções do Conselho. A revisão da doutrina de intervenção humanitária realizada por essas resoluções despertaria um acirrado debate político, opondo a clássica noção de soberania aos direitos humanos, conquanto ambos fossem complementares, segundo o pensamento político republicano, e consagrados por normas imperativas do Direito Internacional Público. A contraditória prática estatal produzida no âmbito desse debate impulsionaria a comunidade internacional a buscar um consenso na adoção dessa doutrina, sua regulação e prática. O relatório *Responsibility to Protect*, da ICISS, assumiria essa missão. No entanto, interesses políticos opostos continuariam controlar a evolução do debate e uma oportunidade significativa de obter consenso entre os Estados seria desperdiçada durante a Cúpula Mundial de 2005, ainda que alguns resultados positivos tenham sido de fato conquistados, como a criação da Comissão de Consolidação da Paz e a Declaração *Responsibility to Protect*, adotada pela Assembléia Geral.

Palavras-chave: soberania, direitos humanos, Conselho de Segurança das Nações Unidas, intervenção humanitária e *Responsibility to Protect*.

ABSTRACT

This essay aims to analyze how the controversial notion of “humanitarian intervention” has been approached in the years following the end of the Cold War. It specially aims to evaluate the practice of the Security Council, under the new collective security paradigm of the United Nations, and the subsequent state practice of its members. Following the visible transformations occurring on the last two decades, with new actors increasingly integrating themselves in the international system and states’ market each day becoming more interdependent, a number of violent civil wars have emerged. The resulting grave human rights violations produced a surprisingly heavy flux of refugees, to which the Security Council responded by adopting a series of resolutions, recognizing those violations as “threats to international peace and security”. The revised notion of the humanitarian intervention doctrine, resulting from those resolutions, will put forward an intensive political debate, pitching the classic concept of sovereignty against human rights, in spite of republican political thought declaring both complementary, and consecrating them as imperative norms of Public International Law. A contradictory state practice will be produced following this debate, promoting international community to pursuit a much needed consensus on the adoption of said doctrine, its regulation and practice. The ICISS report, Responsibility to Protect, would try to take on this mission. Nevertheless, opposing political interests continued to control the sovereignty *versus* human rights (plus intervention) debate and a relevant opportunity of reaching a consensus would be lost during the World Summit 2005, albeit some positive results did come from it, as proved by the creation of the Peacebuilding Commission and the Responsibility to Protect Declaration, adopted by General Assembly.

Keywords: sovereignty, human rights, UN Security Council, humanitarian intervention and Responsibility do Protect.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. CAPÍTULO 1: A ONU E A NOVA ORDEM INTERNACIONAL	11
2.1 – O direito internacional e a sociedade de Estados: uma introdução ao tema	11
2.2 – A ONU e o Sistema de Segurança Coletiva	19
3. CAPÍTULO 2: A DOCTRINA DE INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA.....	25
3.1 – A concepção normativa do termo intervenção humanitária.....	25
3.2 – Um debate ético: legalidade versus moralidade	31
4. CAPÍTULO 3: PRÁTICA ESTATAL DE 1990-1999	36
4.1 – A doutrina no século XX: indícios de uma prática costumeira	36
4.2 – O caso da Somália	40
4.3 – O caso de Ruanda.....	44
4.4 – O caso do Kosovo (1999)	46
5. CAPÍTULO 4: PRÁTICA ESTATAL DE 2000-2009	59
5.1 – Tensões crescentes: soberania estatal versus Direitos Humanos.....	59
5.2 – Revisando a doutrina: uma possível resposta para impasse atual	64
5.2.1 – Responsabilidade de Proteger	67
5.2.2 – A Guerra do Iraque	70
5.2.3 – A Crise Humanitária em Darfur	73
5.2.4 – A Cúpula Mundial de 2005.....	78
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	84
8. ANEXOS	91

1. INTRODUÇÃO

“Nunca antes, em nenhum momento da história da humanidade, o direito foi tão assumidamente violado. O direito internacional e a ONU foram jogados de lado para que prevaleça uma política de poder. Sem nenhum respeito pelo ideal de justiça e pela vida humana. Nunca se derramou tanto sangue humano à revelia do direito como neste momento da história, e de modo tão transparente.”¹

A afirmação alarmante de Francisco Rezek – ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, entre 1990 e 1992, e juiz da Corte de Haia², até abril de 2006 – demonstra a ineficiência da sociedade internacional em responder às graves crises humanitárias que assolam o mundo. Enquanto a Organização das Nações Unidas, tenta em vão encontrar consenso na promoção de uma ação concertada e coletiva para colocar fim às graves violações dos direitos humanos – como comprovam os lamentosos resultados da Cúpula Mundial de 2005 sobre a reforma das Nações Unidas – seus Estados-membros demonstrar-se-ão relutantes em perturbar princípios que por séculos tem conferido estabilidade às relações internacionais.

Entre estes, o princípio básico do direito internacional é o princípio da igualdade, sob o qual os povos independentes, organizados como Estados soberanos, teriam certos direitos iguais básicos. O reconhecimento desta igualdade, possível apenas com o desenvolvimento dos primeiros contornos de uma sociedade internacional, introduziria o conceito de soberania estatal às relações entre os Estados. Mais adiante, como consequência da consolidação deste princípio na ordem internacional, seria formulado o princípio de autodeterminação, que daria a um povo o direito de resolver seus próprios assuntos sem a ingerência de forças externas.³ Outros princípios somar-se-iam a estes na elaboração de um conjunto de normas internacionais sobre as quais os Estados pautariam suas interações, como o direito à autodefesa e o dever de cumprir tratados, que já haviam sido cimentados em práticas estatais mesmo antes de receberem um reconhecimento formal pela sociedade de Estados. A consagração destes princípios e normas pelo direito internacional proporcionaria às nações garantias mútuas quanto à vigência de acordos entre elas, suas extensões e seus limites, conferindo solenidade aos tratados e orientando a condução de suas políticas externas, de modo a criar uma expectativa de permanência, essencial a segurança e estabilidade sistêmica.

¹ FOLHA DE S. PAULO, 28/02/2007.

² Principal instância jurídica da ONU.

³ RAWLS, 2002 (1997), p. 419.

Para John Rawls, princípios como estes seriam determinantes na justiça internacional e um Estado “justo” sob eles definiria seu interesse nacional.⁴ Não obstante, violações a estes direitos ocorrem frequentemente, na medida em que cada Estado venha a considerar os interesses a serem reputados em nome de obrigações legais incongruentes com os objetivos principais de seu governo. Esta questão está no cerne do atual debate entre os princípios de soberania e proteção dos direitos humanos, sendo comumente referido quando se problematiza a formulação de uma doutrina de intervenção humanitária no final do século XX. Kofi Annan, ao referir-se a grande dificuldade em encontrar consenso no estabelecimento de uma ação efetiva para assegurar a proteção dos direitos humanos, afirma que o princípio da soberania não era a principal barreira ao seu desenvolvimento, e sim a maneira como cada Estado define seu interesse nacional. Assim, o presente trabalho, tomando como referencial teórico as teorias solidárias desenvolvidas nas últimas décadas, visa compreender quais as principais dificuldades impostas pelos Estados na construção de um consenso em torno de referida doutrina, em que pesam duas contestações fundamentais. A primeira, amplamente instrumentalizada por aqueles Estados marginalizados nas relações de poder, aborda a possibilidade de desestabilização da ordem internacional, com a erosão do conceito de soberania Vestfália, e será discutida extensivamente no primeiro capítulo. A segunda, analisada no capítulo seguinte, refere-se à legitimidade do ato de intervir, impondo a necessidade de uma maior reflexão, não apenas na formulação do conceito de “intervenção humanitária”, como na sua abordagem prática, isto é, quem deve intervir e sob quais termos. Para fins deste trabalho, porém, a intervenção humanitária será definida como “uma intervenção armada internacional, sob os auspícios do Conselho de Segurança das Nações Unidas, para por fim às graves violações dos direitos humanos (como o genocídio, a limpeza étnica e o assassinato em massa), onde quer que elas ocorram”.⁵

Como veremos a seguir, a prática de intervenção humanitária não pode ser caracterizada como um fenômeno recente nas relações internacionais; pelo contrário, atos dessa natureza já estavam presentes nas relações entre os povos mesmo antes da instituição de um sistema de Estados, após a assinatura da Paz de Vestfália (1648). Desde o início, este sistema esteve pautado por uma desigualdade de forças, habilmente manipulada por aqueles que detinham o poder; entretanto, a consagração do princípio de soberania estatal viria a introduzir um componente de ordem e previsibilidade ao meio anárquico, facilitando e

⁴ Ibidem, p. 420

⁵ O termo “intervenção humanitária” pode referir-se a um amplo número de atividades, não apenas a intervenção armada, porém esta redução conceitual será necessária na compreensão do presente trabalho.

intensificando as relações entre os Estados. Não obstante, as intervenções militares ditas humanitárias, continuariam a ser um elemento corrente em suas interações.

O próprio sistema internacional carregaria em se âmago um elemento de dinamicidade, intrínseco às “relações de poder” entre seus membros que, invariavelmente, se alteram no tempo e no espaço. Assim, a primeira tentativa de se institucionalizar tais relações, buscando preservar a ordem internacional, ocorreria no século XIX, com o Concerto Europeu, e mais tarde, no século XX, primeiro com a Liga das Nações em 1919 e, fracassando esta, com a Organização das Nações Unidas em 1945 (ONU). Com esta Organização, palco para convergência de interesses comuns a todos os Estados, surgiria uma sociedade internacional operativa, que, ao consagrar os princípios e normas regentes das relações entre seus membros, desempenharia a missão vital de preservar a paz e a segurança sobre a nova ordem internacional. A Liga das Nações, num momento anterior, fracassaria ao tentar fazer o mesmo, não conseguindo cooptar para além de seus “entendimentos regionais” as principais potências da época.⁶

O caráter universalizante das Nações Unidas tem por fundamento três princípios-chaves, que se constituirão em verdadeiros pilares de embasamento para as relações internacionais após a Segunda Guerra Mundial: o primeiro deles, a proibição à ameaça ou uso da força, seria instituído em 1939 pelo Pacto de Briand-Kellog e tornar-se-ia uma peça fundamental no novo sistema de Segurança Coletiva da Organização; em segundo lugar, o princípio da não intervenção, que viria reforçar o princípio de soberania estatal consagrado séculos antes como a pedra angular das relações internacionais; e, em terceiro, não menos importante, encontramos o princípio de proteção aos direitos humanos, que teria enorme desenvolvimento normativo nos anos seguintes, a começar pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Com relação a estes princípios, sobre os quais trataremos com maior profundidade no primeiro capítulo, ressaltar-se-á apenas algumas de suas conseqüências imediatas para a nova ordem internacional gerida pelas Nações Unidas.

Inicialmente, a proibição ao uso da força tornaria a guerra ilegal e, de fato, nenhuma outra voltaria a ser declarada no século XX, embora elas claramente continuassem a ocorrer. Existem, porém, duas exceções reconhecidas pela Carta das Nações Unidas que admitiriam a legalidade do recurso à força, seja nos casos em que se caracteriza a legítima defesa ou naqueles casos em que o Conselho de Segurança da ONU, interpretando determinado evento como uma ameaça à paz e à segurança internacional, concederá sua expressa autorização.

⁶ FRANÇA, 2004, p. 170.

Essas duas exceções serão utilizadas largamente pelos Estados na tentativa de conferir legitimidade à sua participação nos inúmeros conflitos em que se engajaram desde 1945. Uma particularidade da maioria dos conflitos que eclodiram nesse período esta na sua origem intra-estatal, realizados ora para derrubar um regime no poder, ora em razão de disputas sobre questões de minorias étnicas, tribais ou religiosas. De modo que os dispositivos da ONU, impregnados pela lógica dos conflitos inter-estatais, não conseguiriam responder com real efetividade às novas ameaças à segurança internacional.

Com a emergência da Guerra Fria, a necessidade contingente de preservar a estabilidade sistêmica, estancaria o progresso das Nações Unidas e a tornaria efetivamente inoperante. O congelamento das forças dentro do fórum multilateral impediria a atuação da sociedade internacional na repressão de inúmeras violações aos direitos humanos. Esta situação, conforme será exposto no terceiro capítulo, alterar-se-ia substancialmente a partir de 1989, quando estourariam cerca de 60 conflitos armados, somando centenas de milhares em vítimas fatais e mais de 17 milhões de refugiados, somente no decorrer da primeira década.

A necessidade de uma solução urgente colocaria em pauta, no início dos anos 90, a formulação de um princípio de intervenção humanitária. Processando-se, então, uma nova clivagem, no seio da sociedade internacional, entre os Estados que apoiavam e corroboravam para sua afirmação como prática costumeira, e aqueles que apresentavam uma legítima preocupação de que as grandes potências viessem a abusar de tal direito para justificar suas atividades e pretensões neo-imperialistas.

O quarto e último capítulo deste trabalho, analisará a situação atual da doutrina, as evoluções e retrocessos que caracterizaram seu desenvolvimento como prática costumeira das relações internacionais e quais as medidas adotadas pelas Nações Unidas na tentativa de gerar consenso entre seus membros no que diz respeito à aplicação de uma doutrina de intervenção humanitária. Neste momento será discutido o relatório da ICISS, divulgado em 2001, intitulado *Responsibility to Protect (R2P)*. Antes, porém, de detalharmos os casos e resoluções que tem envolvido esse processo na busca por soluções efetivas às referidas crises humanitárias, procuraremos contextualizar com maior propriedade o objeto de estudo deste trabalho – a intervenção humanitária – e, em um primeiro momento, compreender a realidade social sobre a qual sua doutrina se desenvolve.

2. CAPÍTULO 1: A ONU E A NOVA ORDEM INTERNACIONAL

2.1 – O direito internacional e a sociedade de Estados: uma introdução ao tema

A primeira objeção quanto a uma prática de intervenção humanitária diz respeito a uma possível erosão do conceito de soberania e a consecutiva desestabilização da ordem internacional que tem neste princípio seu principal fundamento. Para compreendermos melhor essa afirmação e porque ela é razoável em termos analíticos, precisamos recorrer ao desenvolvimento de práticas afins no passado da humanidade. Frequentemente a prática de intervenção humanitária exercida pela Sociedade Internacional no pós-Guerra Fria tem sido associada com a antiga tradição da guerra justa, predominante até meados do século XVII. Essa noção fundamenta-se em uma conjunção de fatores que caracterizaram as relações entre os povos ocidentais no período medieval, entre os quais devemos destacar a teologia cristã e a influência que o sistema unitário da cristandade ocidental teria exercido não apenas sobre os filósofos seculares da época, como também sobre as práticas militares e diplomáticas que se desenvolviam então. O termo “guerra justa” era instrumentalizado pelas nações em conflito como uma justificativa ética para legitimar o recurso à força, uma obrigação moral de corrigir algum mal ou fazer algum bem. Não obstante, ao contrário da prática atual de intervenção humanitária, a tradição de guerra justa não estava preocupada em promover a dignidade humana ou a paz entre as nações, tampouco seria realizada essencialmente para proteger inocentes.⁷

As primeiras dificuldades para a noção de guerra justa surgiriam com as guerras intra-religiosas que assolaram o continente europeu entre o século XVI e primeira metade do século XVII, opondo católicos e protestantes e culminando, enfim, na Guerra dos Trinta Anos e a assinatura da Paz de Vestfália em 1648. Entre estas dificuldades, a tentativa de determinar qual dos combatentes teria uma causa justa na batalha, uma vez que apenas um dos lados poderia se apropriar dessa justificativa, colocaria em cheque a legitimidade da argumentação.

Paradoxalmente, esse período marcará também a emergência dos estados territoriais na Europa, consolidando-se o conceito de soberania como um instrumento pelo qual a autoridade real era assegurada tanto sobre aquela, descentralizada, dos príncipes feudais, quanto sobre a autoridade moral e universalizante da Igreja Católica. Deste modo, a idéia de uma autoridade absoluta e final no Estado passava a integrar a dinâmica das relações

⁷ ARMSTRONG, 2007, p.120

internacionais. No plano externo, a soberania implicaria a igualdade de status entre os Estados; internamente, por sua vez, ela representava o exercício da suprema autoridade pelos Estados dentro de suas fronteiras territoriais. Assumia-se, assim, que os governos poderiam, ao consolidar sua soberania sobre território e população, produzir uma sociedade consideravelmente mais estável.

Enquanto se consolidava a ordem interna, a busca por estabilidade também em nível internacional levará gradativamente ao abandono da antiga tradição jurídica impregnada pela teologia cristã e ao desenvolvimento de um direito mais secular, associado ao Direito Natural, que se baseava no “direito das nações”⁸ e suplantava a ética religiosa nas formulações políticas. Esta nova noção transformava as práticas estatais em fonte do Direito, tornando os Estados territoriais nos atores centrais do sistema internacional emergente. A guerra passava, pois, a ser responsabilidade do Estado e não mais um produto do arbítrio moral de entes privados. O novo direito natural reconhecia também a possibilidade dos dois lados de um conflito, dependendo de suas perspectivas, serem titulares de uma causa justa; colocando a ênfase, não em justificar o ato, mas em seguir os procedimentos formais ao declarar, conduzir e terminar uma guerra.

Ao formalizar as relações entre os estados soberanos, o “direito das nações” contribuiria para a estabilidade da nova ordem internacional, centralizada no sistema de estados europeu, que teria como marco inicial o supramencionado Tratado de Vestfália. O acordo confirmava a idéia da autoridade soberana do Estado e, sendo juridicamente iguais, eles desfrutariam – em princípio – de uma soberania absoluta, que repousava na capacidade do Estado em manter a ordem no território doméstico e comandar os recursos necessários para conduzir relações efetivas com os outros Estados. Não obstante o reconhecimento recíproco de sua igualdade jurídica, os Estados eram necessariamente desiguais em suas relações, interagindo sob um sistema internacional descentralizado, cujos recursos disponíveis encontravam-se desigualmente distribuídos. A necessidade de mecanismos e instituições que regulassem as relações inter-estatais, com o objetivo de manter a ordem e a estabilidade internacional, leva ao desenvolvimento de quatro instituições centrais: a balança de poder, que teria a função de evitar a ascensão de um poder preponderante e conter agressões ilimitadas; a codificação de “regras de comportamento” através do direito internacional; a realização de conferências internacionais para solucionar os problemas mais graves entre os Estados e a

⁸ “Law of nations”, no original, ARMSTRONG, 2007, p.121. Entre as mais famosas elaborações deste direito estão as obras *O Direito da Guerra e da Paz* (1625), de Hugo Grotius, e *O Direito das Gentes* (1758), de Emmerich de Vattel.

intensificação da prática diplomática, promovendo um maior contato entre eles e uma forma alternativa de solucionar possíveis conflitos.⁹ O Sistema de Estados, com o reconhecimento de interesses comuns entre seus membros, bem como das normas e instituições aceitas e utilizadas por eles, transformar-se-ia numa Sociedade Internacional.

Conquanto deixemos claro que o princípio da soberania estatal sempre desempenhou um papel primordial nas relações entre os Estados, e o continuará fazendo enquanto couber ao Estado a posição central na organização política internacional, devemos salientar as limitações intrínsecas à estrutura social sobre a qual este conceito tem se desenvolvido. Nos séculos XVI e XVII, o conceito de soberania receberia uma articulação sistemática nos trabalhos de diversos filósofos políticos, entre os quais destacamos o trabalho de Thomas Hobbes, *Leviatã* (1651), que qualificaria a soberania como absoluta, unificada e alienável, baseada em um contrato voluntário, porém irrevogável. Contudo, ainda que num primeiro momento a soberania tenha sido caracterizada como absoluta e assim compreendida pela Sociedade de Estados, esta conceitualização não encontra fundamento na realidade a qual se insere. O próprio Tratado de Vestfália (1648), responsável por sua afirmação como princípio nas relações internacionais, impunha limitações à autoridade do soberano em seu território, dispondo da possibilidade de intervenção em situações de crise relacionadas às práticas religiosas, uma preocupação dominante entre as grandes potências da época.¹⁰ Sob a influência do Iluminismo na filosofia política, o conceito passaria por uma série de reinterpretações e modernizações. No século XVIII, em pleno período industrial, liberais e republicanos, imbuídos pelo nacionalismo e cientificismo predominante, rejeitariam a idéia de uma soberania na qual se responderia apenas a Deus e o conceito conheceria nova reformulação, passando a ser concebida como um princípio legal. E com o descrédito das monarquias em tempos mais recentes, seria adotado o conceito de Jean Jacques Rousseau, transferindo o princípio de soberania do monarca para o povo, que passaria a exercer a chamada “soberania popular” dentro de um regime democrático. Esse movimento levaria, mais tarde, a formulação do princípio de autodeterminação dos povos, declarado pelo Tratado de Versalhes ao final da Primeira Guerra Mundial.

Com efeito, o conceito de soberania estatal seria apropriado e articulado de diversas formas, dependendo da conjuntura em que estivesse embebido.¹¹ Com o tempo, porém, tanto

⁹ LYONS & MASTANDUNO, 1995, p. 5-6.

¹⁰ FRANÇA, 2004, p. 167.

¹¹ Não obstante, a essência legal do conceito de soberania absoluta continuaria sendo predominante por todo século XIX, passando a ser problematizada no século XX, quando entrará em choque com a internacionalização dos direitos humanos.

este conceito como outros que fundamentam a Sociedade Internacional passariam por um gradativo processo de evolução, como resposta pragmática aos desafios e riscos que advém de um mundo potencialmente anárquico, em que cada Estado busca afirmar seus próprios interesses.¹²

Com a formulação do “direito das nações”, como vimos anteriormente, a ênfase concedida a certos valores morais, entre os quais a dignidade humana, seria transferida à preservação da ordem internacional, que passaria a predominar também no Direito Internacional Positivo. Essas primeiras elaborações, visando à estabilidade do sistema, seriam procedidas por algumas tentativas de institucionalizar as relações internacionais. A primeira delas aconteceria durante o Congresso de Viena, em 1815, que segundo Antonio Carlos Lessa

“[...] consagrava, pela primeira vez, o entendimento entre as potências, como um condomínio de poder, para a manutenção da paz e do equilíbrio entre as potências na Europa, para a estabilidade e para a gestão compartilhada e negociada das relações internacionais, não apenas no continente, mas, também, em nível global.”¹³

As potências envolvidas concordavam, nesse sentido, que o equilíbrio de força entre elas não poderia mais ficar a cargo dos ajustes mecânicos da “balança de poder”, optando por gerir suas relações através de uma hegemonia difusa entre as cinco grandes potências da época – Grã-Bretanha, França, Prússia, Áustria e Rússia – que agiriam concertadamente para criar e manter a ordem em suas relações e gerenciar eventuais mudanças, utilizando, quando necessário, o direito de intervenção coletiva. Essa prática, conhecida como Concerto Europeu, estender-se-ia de 1815 a 1848, adicionando um “senso de responsabilidade” a idéia de sociedade internacional, visto que os Estados passavam, então, a se considerarem responsáveis por manter a ordem nas relações internacionais via um conjunto de princípios e instituições sobre as quais todos estavam de acordo.¹⁴

No século XX, duas novas tentativas serão feitas: a primeira viria através Liga das Nações¹⁵, em 1919, com o termino da Primeira Guerra Mundial; quando, impregnada por um idealismo kantiano, falharia em sua missão fundamental – manter a paz entre as nações via mecanismos jurídicos – ao não conseguir arregimentar os Estados-membros para além de seus

¹² LYONS & MASTANDUNO, 1995, p. 6.

¹³ LESSA, A. C. História das Relações Internacionais. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005, p. 55.

¹⁴ LYONS & MASTANDUNO, 1995, p. 6.

¹⁵ Idealizada pelo presidente norte-americano Woodrow Wilson, em um famoso pronunciamento (08/01/1919) no qual listava os Quatorze Pontos que julgava indispensáveis para um mundo sem guerras, a Organização teria três funções essenciais: 1) a segurança internacional; 2) a cooperação econômica, social e humanitária; e 3) a execução de certos dispositivos dos tratados de Paz de Versalhes, assinado nos arredores de Paris, em 1919. SEITENFUS, 2005, p. 103.

entendimentos regionais, de modo que as grandes potências européias voltariam a se dividir em duas forças opositoras e dariam início a um novo conflito. Segundo Ricardo Seitenfus

“A organização, que repousava sobre o consenso, foi criticada por todos; os pacifistas a condenaram pela incapacidade de impor um desarmamento generalizado e não aceitaram, ao mesmo tempo, a imposição de sanções; os Estados a consideraram enfraquecida em demasia para responder aos desafios da segurança; a opinião pública julgou-a ineficaz e burocratizada; os intelectuais, como, por exemplo, Albert Einstein, apontaram a injustiça na distribuição de poder na Liga.”¹⁶

Não obstante seus inúmeros fracassos, a Liga das Nações logrou inicialmente alguns resultados positivos no tratamento e proteção das minorias étnicas e religiosas. Durante sua vigência também será assinada o Pacto de Briand-Kellog, que formalizava a renúncia à guerra como prática estatal. E sob seu âmbito de atuação, dois princípios fundamentais para a nova ordem internacional estariam sendo consagrados: a não intervenção nos assuntos internos de um Estado soberano e a autodeterminação dos povos. No entanto, a escalada da violência, impulsionada, sobretudo, pela força do nacionalismo emergente na década de 1930, aliado à crise econômica internacional, colocaria todos os avanços anteriores em cheque, promovendo com renovado vigor a xenofobia e a intolerância sobre a questão minoritária. Uma particularidade deste momento, que será analisada com maior profundidade no próximo capítulo, foi a instrumentalização realizada por Adolf Hitler dos mesmos direitos de proteção às minorias, instituídos pela Liga, na sua justificativa de invasão à Tchecoslováquia em 1938, com os quais esperava conferir certo verniz de legitimidade a seu ato de agressão.¹⁷

Na seqüência, a Segunda Guerra Mundial produziria no seio da sociedade internacional três respostas divergentes, que, por sua vez, levariam a segunda tentativa de institucionalizar as relações entre os Estados com a criação da Organização das Nações Unidas. A Carta das Nações Unidas, aprovada por cinquenta e um Estados na Conferência de São Francisco em 25 junho de 1945, incorporaria essas divergências sob uma série de princípios gerais e universais que serviriam de base à estruturação da nova ordem internacional. O primeiro deles, a proibição à ameaça ou recurso à força, sacramentado pelo Artigo 2º (4), responderia ao ímpeto revisado de que a utilização da guerra como um instrumento de política externa dos Estados-membros fosse declarada ilegal. O segundo princípio, referente à autodeterminação dos povos, anteriormente consagrado pela Liga das Nações, seria retomado com vigor pelas Nações Unidas, dando ímpeto ao processo de descolonização subsequente, sob o Artigo 1º (2).

¹⁶ “Einstein declarou que deveria ser inscrita, na entrada do Palácio das Nações, a seguinte frase: ‘Eu apoio os fortes e reduzo os fracos ao silêncio, sem derramamento de sangue’.” SEITENFUS, 2005, p. 119

¹⁷ FRANÇA, 2004, p. 170.

“O princípio de autodeterminação dos povos é essencial. No momento da assinatura da Carta, grandes espaços territoriais encontravam-se sob a dominação colonial. Para tentar fazer com que estes territórios possam “desenvolver sua capacidade de governo próprio, tomar devida nota das aspirações políticas dos povos e auxiliá-los no desenvolvimento progressivo de suas nações livres” (art. 73, § b), a Carta elaborou o Sistema Internacional de Tutela. Ele será aplicado, através de acordos de tutela, aos seguintes casos: “a) territórios que em 1945 estavam sobre mandato; b) territórios que possam ser separados de Estados inimigos em consequência da Segunda Guerra Mundial; c) territórios voluntariamente colocados sobre tal sistema por estados responsáveis pela sua administração” (art. 77).”¹⁸

Assim, novos Estados irão sendo introduzidos à sociedade internacional, na qual obterão um reconhecimento formal de sua soberania. O mesmo reconhecimento que, anteriormente, estivera restrito às relações entre os Estados “do centro”, que, por seu turno, reservavam para si o direito de ingerência nos assuntos dos países “periféricos”: os países europeus para Ásia e África e os Estados Unidos para a América Latina.

“Gradually, however, states outside Europe came to embrace the principles of international society, and the United Nations, in turn, furnished them with recognition of their sovereignty and provided an arena through which they could exercise their independence by participating in the negotiation and codification of the rules of international relations.”¹⁹

Não obstante, e apesar de um significativo aumento na participação dos novos Estados independentes no cenário internacional, estes continuariam a desempenhar um papel secundário nas relações internacionais, se comparados ao status dos membros permanentes do Conselho de Segurança ou ao status dos países industrializados nas grandes organizações financeiras mundiais, como o FMI e o Banco Mundial. Não surpreende, portanto, que aqueles Estados de independência recente e a maioria dos países em desenvolvimento, mais vulneráveis a pressões externas, sejam também os mais sensíveis quanto a uma possível erosão do conceito de soberania e apresentem grandes desconfianças quanto ao desenvolvimento de um “direito” de intervenção humanitária, que poderia, por sua vez, mascarar (e servir como) um instrumento de dominação para as grandes potências. Como resposta a iniciativas que apontem nesta direção, principalmente durante a década que procedeu ao conflito bipolar, estes países empreenderão inúmeros esforços para defender a inviolabilidade do direito à soberania, fundamentada pelo princípio da igualdade jurídica e apoiada pelos princípios de proibição ao uso da força, art. 2(4), e não-intervenção, art. 2(4), ambos consagrados como normas imperativas do direito internacional pela Carta das Nações Unidas.

¹⁸ SEITENFUS, 2005, p. 132.

¹⁹ LYONS & MASTANDUNO, 1995, p. 7.

Todavia, um terceiro princípio seria adicionado à Carta, após os horrores presenciados pela sociedade internacional com o Holocausto, colocando as aspirações por garantias aos direitos humanos fundamentais no coração da nova ordem mundial. Essa evolução faz parte de um longo processo histórico, análogo à conquista de direitos do homem e do cidadão em âmbito nacional e ao desenvolvimento do Estado democrático de direito. Sobre esta questão voltaremos a falar no quarto capítulo, mas é preciso nesse momento salientar alguns pontos essenciais. Em primeiro lugar, a Declaração Universal dos Direitos Humanos parte de uma Resolução (A/RES/217) adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1948, mediante o alcance de um consenso entre seus membros quando a necessidade de aplicação desses direitos a nível mundial. E, apesar de alguns afirmarem o “status legal” do documento e outros negaram que este possua qualquer obrigatoriedade legal, a Declaração tem, de fato, desempenhado um papel essencial na orientação e formulação de normas subseqüentes nesta matéria, como comprovam os Pactos Internacionais de Direitos Cíveis e Políticos (PDCP) e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PDESC), adotados em 1966 e imbuídos de força legal.

Esta evolução, entretanto, não se deu sem contratempos ou resistências. A imposição de padrões universais, a qual todos os Estados deveriam se conformar, evidenciava, ainda mais, as divergências políticas, sociais, econômicas e culturais entre os membros do sistema internacional ampliado pela descolonização. Enquanto as grandes potências da modernidade, imbuídas pelo princípio da igualdade e do direito às liberdades fundamentais, inerentes ao regime democrático, asseveravam a necessidade de sua propagação para todas as esferas da vida humana; outros Estados, em diferentes níveis de desenvolvimento político e econômico, enfrentavam ditaduras militares, com liberdades reduzidas, ou herdavam estruturas coloniais falidas, com instituições fracas e economias disfuncionais, que incapacitavam o Estado em gerir com eficiência tanto seus recursos internos, quanto a sua população. Estados que, num clima de crescente abertura internacional, não poderiam se proteger de outra forma que não recorrendo ao próprio direito internacional e aos seus princípios fundamentais, sobre os quais se baseia a estabilidade do sistema vigente.

É nestes moldes que se processa o maior dilema de nossos tempos, uma vez que a estrutura institucional da ONU ainda preserva a ênfase na estabilidade da ordem internacional, assegurados em grande medida pelo Artigo 2º, parágrafos quarto e sétimo, do texto constitutivo. E, com o mesmo vigor, afirma, no Artigo 1º, a proteção dos direitos humanos como norma imperativa do direito internacional. Opondo-se ambas as tendências, quando, no seio da sociedade internacional, ganham visibilidades as graves violações dos direitos

humanos cometidas por alguns de seus membros e se propõe a elaboração de um direito de intervenção humanitária, instituído por consenso e legitimado pela comunidade internacional, com base nos procedimentos do Capítulo VII da Carta.

Para Hedley Bull, entretanto,

“Levada logicamente ao extremo, a doutrina dos direitos humanos e responsabilidades diante do direito internacional é subversiva com relação ao princípio de que a humanidade deve ser organizada como sociedade de estados soberanos. Com efeito, se os direitos de cada indivíduo podem ser afirmados no cenário da política mundial, contrariando as exigências de seu estado, e se esses deveres podem ser proclamados independentemente de sua situação como funcionário ou cidadão desse estado, então a soberania do estado exercida sobre seus cidadãos, que implica dever de obediência, é contestada, e a estrutura da sociedade dos estados soberanos é posta em cheque.”²⁰

Destarte, tanto Bull quanto outros autores, perceberão na atual discussão sobre os direitos humanos um sintoma de desordem nas relações internacionais, caracterizado por uma repriorização da dignidade humana sobre a estabilidade sistêmica. Assertiva sob a qual o atual processo de intervenção humanitária poderia ser comparado à antiga tradição de guerra justa. No entanto, seria possível para a humanidade ignorar a emergência das graves crises humanitárias que eclodiram, desde 1945, através de conflitos intra-estatais, caracterizados, em sua maioria, pela assimetria de forças e inúmeras violações dos direitos humanos? Poderíamos, então, confinar a defesa desses direitos dentro das fronteiras de Estados que não podem ou não desejam prestar contas de seus atos diante de sua própria população? Permitir que situações como a de Ruanda, em que mais de um milhão de pessoas foram assassinadas em poucos meses; ou a de Darfur, na qual já morreram aproximadamente 250.000 pessoas e em torno de dois milhões foram obrigados a abandonar seus lares em busca de segurança, continuem a ocorrer? Teriam estes estados, na posição de violadores das normas internacionais, o direito a preservar sua soberania?

Neste debate, que retomaremos no quarto capítulo, estamos com Gustavo Oliveira quanto ele afirma que

“[a] legitimidade de um governo emana de sua população, que espera que o Estado gerido por aquela pessoa possa, no mínimo, proteger seus direitos fundamentais, tais como a vida, a liberdade, a não perseguição devido à raça, sexo ou crenças religiosas. Se o governo não o faz, a população pode insurgir-se contra o governo. Mas, via de regra, a desigualdade entre as partes (governo e população insurgente) é extremamente desfavorável a população perseguida. Constatado que um governo perdeu sua legitimidade e que a população vem sofrendo violações constantes e profundas de seus direitos humanos fundamentais, os Estados devem

²⁰ BULL, 2002 (1997), p. 176.

intervir, utilizando-se dos meios necessários de forma moderada, para apaziguar a situação e tentar (re)estabelecer um processo de paz.”²¹

A seguir analisaremos mais detidamente as normas e princípios que têm contribuído para a articulação de uma doutrina de intervenção humanitária, elucidando, pois, a estrutura condicionante do debate supramencionado. Procuramos, assim, colocar em evidências as razões que permearam o processo decisório dentro do Conselho de Segurança, levando a convergências e divergências entre seus membros antes e depois do “descongelamento” do órgão com o final da Guerra Fria.

2.2 – A ONU e o Sistema de Segurança Coletiva

A Organização das Nações Unidas, instituída já em 1945 pela Carta de São Francisco, ao substituir a fracassada Liga das Nações em seu papel de preservar a paz e a segurança internacional, fundamentava-se em princípios comuns a toda comunidade internacional. Tendo, atualmente, entre seus membros a maioria quase absoluta dos países mundiais, ela parece ser – à primeira vista – o palco perfeito para as concertações de alto nível que se pressupõe necessárias, face as graves crises humanitárias observadas nas últimas duas décadas. Mas viria, de fato, a ser eficaz em seu papel?

Constituída por um sistema de ordem pública e visando institucionalizar as relações internacionais, a Organização assume a missão de preservar a estabilidade internacional, afirmando o caráter *erga omnes* de seus princípios fundamentais (como, por exemplo, aqueles referentes à renúncia ao uso da força, a não intervenção nos assuntos domésticos dos Estados e, particularmente, a proteção dos direitos humanos) e erigindo um novo Sistema de Segurança Coletiva, que retomava a função primordial do sistema anterior em prevenir o uso unilateral da força nas relações entre os Estados. Este sistema seria então definido nos seguintes termos:

“the original system devised by the United Nations to ensure the maintenance of international peace and security is outlined in Chapters VI and VII of the Charter. Briefly it is meant to function in the following manner. When a dispute arises between two governments, the parties concerned are obliged, under Chapter VI, to seek a solution by peaceful means, mainly by negotiation, mediation or arbitration. If the peaceful means should prove insufficient and the dispute escalates into armed conflict, then Chapter VII comes to play. That Chapter which constitutes the core of UN collective security system, stipulates that in case of any threat to the peace, breach of the peace or act of aggression, the Security Council

²¹ OLIVEIRA, 2000, p. 124.

may take enforcement measures to restore peace, first non-military measures such as arms embargos and economic sanctions, and, in the last resort, the use of force.”²²

Sob este sistema, dois princípios-chaves para a manutenção da paz e segurança internacional estão sendo reafirmados: o princípio de proibição ao uso da força e o princípio de não intervenção nos assuntos internos de um Estado. Este último, estipulado no Artigo 2(7) da Carta das Nações Unidas, vedaria qualquer tipo de ato intervencionista em assuntos considerados como pertencentes à jurisdição doméstica de um Estado qualquer. Em harmonia com os demais princípios da Organização, ele reforçará o reconhecimento universal ao princípio de soberania estatal, e será essencial para a formulação dos discursos diplomáticos durante, e após, o conflito bipolar. Voltaremos a nos referir a este princípio nos próximos capítulos.

O princípio de proibição ao uso da força, por seu turno, estará explicitado no Artigo 2(4), ao declarar que “todos os membros deverão evitar nas suas relações internacionais em ameaçar ou usar da força contra a integridade territorial ou independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas.” Esta norma, porém, encontra sua primeira expressão no Pacto de Briand-Kellog, também referido como Tratado Geral para a Renúncia à Guerra e ratificado em 1928 por sessenta e três Estados. Apesar da eclosão da Segunda Guerra Mundial, este pacto permanece válido até hoje e é comumente referido como evidência de um direito costumeiro quanto à proibição do recurso à força. Tal desenvolvimento faz parte de uma longa tradição, iniciada pelo Direito Natural, em que se buscava por meio de construções normativas conferir previsibilidade, senão estabilidade, ao sistema internacional. Tendo sido reiterada diversas vezes, veremos sua mais recente expressão, em 1970, na Declaração sobre Princípios do Direito Internacional concernente às Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados, que apesar de não ter força normativa, forneceria uma interpretação oficiosa do referido Artigo 2(4) da Carta.²³ Sob este princípio, Hedley Bull defende que

“... ao aderir à proibições como as da Carta das Nações Unidas, os Estados estão manifestando a sua intenção de não usar a força, garantindo-se mutuamente a este respeito, especificando as fronteiras e limites e dando um caráter solene à sua renúncia da antiga doutrina segundo a qual o recurso à força era uma prerrogativa e um direito do estado soberano.”²⁴

²² PATRIOTA, “O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva”, 1998, p. 23-24; apud FRANÇA, 2004, 171.

²³ ARMSTRONG et AL, 2007, p. 118-119

²⁴ BULL, 2002 (1977), p.178

Não obstante ao seu caráter reconhecidamente essencial para a preservação de uma desejável estabilidade no sistema internacional, a proibição ao uso da força, sob o sistema de Segurança Coletiva da ONU, aceitaria duas exceções: em casos de legítima defesa, individual ou coletiva, conforme enunciado pelo Artigo 51; ou em casos em que, constatada uma ameaça à paz e à segurança internacional, haveria expressa autorização do Conselho de Segurança para se fazer uso desse recurso, segundo as provisões arroladas pelo Capítulo VII da Carta. A primeira dessas exceções, a legítima defesa, pressupõe o cumprimento de duas condições fundamentais para sua realização: a necessidade do ato, ou seja, o uso da força como um último recurso possível, tendo já se esgotado todos os meios de solução pacífica; e a proporcionalidade, em que se determine a escala necessária para repelir o ataque e se prevenir de novas ameaças. Neste tópico, porém, levantam-se algumas objeções, pois como é possível determinar até que ponto um Estado poderia agir em nome da legítima defesa? Este último e dúbio elemento, apesar de não constar expresso na Carta, é geralmente aceito como princípio legal, e, como o princípio da necessidade, pode ser um componente provedor de legitimidade quando um Estado fizer uso da força alegando legítima defesa. No entanto, cabe aqui no perguntarmos quais os limites do “legal” para este princípio?

À exceção destes casos, porém, o recurso à ameaça ou uso da força, em concordância com as disposições do supracitado sistema de Segurança Coletiva, é prerrogativa do Conselho de Segurança das Nações Unidas; que, interpretando certa situação como geradora de instabilidade na ordem internacional, constituindo-se, pois, de uma ameaça a ela, teria a capacidade de autorizar uma intervenção no Estado ou região de conflito, provendo que possa antes obter o consenso de seus membros e que nenhum deles venha a fazer uso do recurso ao veto. Sobre este ponto, Paulo Roberto França faz a seguinte consideração:

“O direito de veto dos membros permanentes decorre, justamente, do reconhecimento que o recurso à ameaça ou uso da força precisa contar com o consenso daquelas potências. É evidente que o uso unilateral da força em detrimento daquele consenso tem um impacto negativo para a ordem internacional assentada na Carta”.²⁵

Assim sendo, tanto a norma de proibição ao uso da força quanto suas exceções, pela natureza constrictiva de seus textos, têm auferido criar entre os membros da comunidade internacional uma *opinio juris* quanto à proibição ao uso da força nas relações internacionais. O Caso da Nicarágua versus Estados Unidos, em 1986, é, neste sentido, notavelmente exemplar ao desenvolvimento do Direito Consuetudinário em torno deste princípio, uma vez

²⁵ FRANÇA, 2004, p. 171

que a Corte Internacional de Justiça (CIJ) se pronunciará contrária a qualquer forma de uso da força, sobre quaisquer finalidades, e seguirá afirmando que “no such general right of intervention, in support of the opposition within another country, exists in contemporary international law.”²⁶ Com efeito, não havia nas disposições da Carta das Nações Unidas nenhuma provisão quanto a um direito de intervenção humanitária, de modo que qualquer violação às normas expressas no Artigo 2(4) e (7), referentes respectivamente aos princípios de proibição ao uso da força e não intervenção, considerados como normas de *jus cogens*²⁷, seria, também, uma violação direta ao Sistema de Segurança Coletiva da organização.

Contudo, com a adoção da Carta de São Francisco, os direitos humanos deixariam de ser caracterizados como um assunto concernente apenas às jurisdições internas dos Estados, e tornar-se-iam relevante também – e sobretudo – na esfera internacional. Destarte, um terceiro princípio, a proteção dos direitos humanos, se juntaria aos demais, conforme exposto em seus artigos 1º [3], 55º e 56º; sem que, entretanto, fossem estabelecidos quaisquer meios concretos para torná-lo vinculante. E, por sua natureza essencialmente universal, este princípio acabaria entrando em direta confrontação com os demais. Abre-se, então, um largo espaço para debate, pois os direitos humanos, também considerados como norma de *jus cogens*, eram – até o momento de ratificação da Carta – considerados “assunto interno” de um estado soberano, devendo os mecanismos de repressão ser oferecidos pela jurisprudência interna do Estado em que tenha ocorrido a violação.

A Carta, portanto, apesar de ampla, também era distintamente ambígua em sua forma e vaga quanto à aplicação de seus princípios. Vale ressaltar, neste ponto, a afirmação Hedley Bull em 1977:

“Em nenhuma outra parte a contradição entre os imperativos do direito internacional e os que derivam de outras fontes da manutenção da ordem é mais clara do que na Carta das Nações Unidas, que proíbe a ameaça da força embora essa ameaça tenha sido no mundo contemporâneo [Guerra Fria] o principal fundamento da paz geral, sob a forma de contenção nuclear recíproca. Além disso, a regra é tão vaga e imprecisa que pouco orienta.”²⁸

Por conseguinte, durante o período em que durou a Guerra Fria, o princípio da não intervenção prevaleceria sobre os demais, ignorando inúmeras e graves violações aos direitos humanos, em favor da preservação de uma relativa estabilidade na ordem internacional. O

²⁶ ABEW, 1999, p. 92; apud FRANÇA, 2004, p. 172

²⁷ As normas de *jus cogens* são imperativas e criam obrigações internacionais *erga omnes*. Trata-se de “uma norma aceita e reconhecida pela Comunidade de Estados Internacionais em sua totalidade, como uma norma da qual não é permitida nenhuma derrogação e que só poderá ser modificada por uma subsequente norma de lei internacional que tem o mesmo caráter legal”. (Convenção de Viena sobre a Lei dos Tratados)

²⁸ BULL, 2002 (1977), p.179

Conselho de Segurança das Nações Unidas, único órgão capaz de autorizar uma intervenção internacional para fazer cessar qualquer tragédia humanitária em curso, encontrava-se então irremediavelmente paralisado pela divisão interna entre seus membros permanentes, cujo recurso freqüente ao veto refletia claramente a bipolaridade que caracterizava o sistema internacional da época. É importante ressaltarmos que “intervenções armadas por fins humanitários” ocorreram mesmo durante esse período, embora elas não contassem com o apoio da comunidade internacional (leia-se a autorização do Conselho de Segurança); sendo, portanto, consideradas “atos de agressão”. Este é o caso da maioria das intervenções militares perpetradas até o início da década de 1990, entre as quais podemos citar a intervenção da Índia no Paquistão em 1971, que daria origem ao estado independente de Bangladesh; a intervenção do Vietnã no Camboja em 1978, que colocou um fim ao estarecedor regime dos “campos de concentração” de Pol Pot; e a intervenção da Tanzânia em Uganda em 1979, acabando com o regime de terror de Idi Amim.²⁹ Estes casos seriam considerados por diversos autores como as primeiras expressões de uma prática de intervenção humanitária sob o sistema da ONU; no entanto, é notável a relutância de seus governos em fazerem uso dessa justificativa, optando por declarar a legítima defesa, na forma do Artigo 51, como fator motriz da intervenção.

Não obstante, com o final da Guerra Fria e o alto grau de reconhecimento alcançado pelos direitos humanos – sendo estes regularmente ampliados e reiterados por vários tratados multilaterais, regionais e universais – o Conselho recuperou a relativa mobilidade de atuação que lhe permite suas disposições internas e, desde então, vêm atuando de modo a caracterizar – em práticas subseqüentes – as *graves violações dos direitos humanos* como fontes de instabilidade internacional e, por conseguinte, uma forma de ameaça à paz e à segurança internacional. As Resoluções 688 (Iraque), 770 (Bósnia-Herzegovina), 794 (Somália), 929 (Ruanda) e 940 (Haiti) evidenciam essa nova percepção da comunidade internacional e fornecem indícios significativos de um costume internacional em favor do princípio de intervenção humanitária.

Esta nova tendência não poderia, porém, ser interpretada como alheia a vontade dos Estados, pois ocorre justamente por conformidade a esta, pelo interesse de cada Estado parte em sua construção. As pressões que a comunidade internacional possa exercer sobre o Conselho de Segurança jamais teriam o poder de induzir o órgão a ir contra os interesses particulares de seus Estados membros, sobretudo contra os interesses de seus cinco membros

²⁹ HOBBSAWM, 2007, p. 16

permanentes, que têm aos seus dispores o recurso do veto. Assim sendo, num mundo em que a estrutura de poder hegemônica ainda dá as cartas, definindo discricionariamente o que constitui uma ameaça à ordem internacional vigente, e a clássica soberania vestfaliana enfraquece diante do imperativo humanitário, pouco surpreende a incapacidade que se tem encontrado em obter um consenso frente à criação de um direito de intervenção humanitária que possa ser legitimamente executado. O dilema fica ainda mais evidente quando nos perguntarmos quem estaria em posição de aplicá-lo.

3. CAPÍTULO 2: A DOCTRINA DE INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA

3.1 – A concepção normativa do termo intervenção humanitária

No âmbito da política internacional, o recurso ao poder físico de cada Estado nas suas relações com os demais não é o único elemento preponderante, há outros fatores essenciais, que se traduzem em disputas por legitimidade. Portanto, antes de buscarmos a legitimidade na prática da intervenção humanitária, precisamos compreender suas ramificações no plano político, em que se estruturam as relações de poder, procurando definir em que sentido se utiliza o termo “intervenção” e por que esta seria caracterizada como “humanitária”.

Dependendo da posição em que se insere no sistema internacional e da conjuntura na qual pretende atuar, um Estado poderá utilizar-se de alguns recursos básicos para provocar mudanças no comportamento ou capacidades de um governo, ou até mesmo para intervir direta ou indiretamente nas atividades de facções políticas dentro de um Estado no qual tenha ocorrido um desmoronamento de efetiva autoridade central. Gene M. Lyons e Michael Mastanduno definem três instrumentos – intervenção, isolamento e influência – nos seguintes termos:

“Intervention involves the physical crossing of borders with a clear-cut purpose. (...) Short of crossing borders and physically intervening, a group of states may attempt to isolate another by cutting off diplomatic or economic relations, usually with the aim to precipitating a collapse of the government or a change in its behavior. (...) But before applying sanctions and isolating an offending party, states may seek to influence another government to change its behavior through negotiations, or by promising rewards or threatening punishment – by applying the carrot and the stick, as it were.”³⁰

As três formas introduzem mecanismos de ingerência nos assuntos internos de um Estado por outro. Destarte, seria possível ampliarmos o conceito de intervenção e defini-lo como toda e qualquer forma de ação externa que seja capaz de influenciar os assuntos domésticos de um Estado soberano. Nesse sentido, encontramos um amplo espectro de medidas coercitivas – que se enquadram perfeitamente nos instrumentos supramencionados – entre os quais podemos citar: o discurso político, localizado num dos extremos desse espectro, a assistência econômica e a assistência militar, ou mesmo ambas, sendo comum o apoio à facções políticas opostas, via financiamento e/ou fornecimento de materiais bélicos. Enquanto no outro extremo, encontraríamos a invasão propriamente dita ou a ocupação militar em larga

³⁰ LYONS & MASTANDUNO, 1995, p.10

escala. Existem autores, por sua vez, que definem intervenção de uma forma mais estrita, ao colocá-la como um ato coercitivo que se sobreporia à autoridade local em assuntos normalmente considerados como pertinentes somente à esfera doméstica de um Estado soberano (“forcible interference”).³¹

Por outro lado, a guerra, conquanto também seja capaz de influenciar o comportamento de um Estado, direta ou indiretamente, difere-se da intervenção em seu propósito central. A primeira impõe a conquista de um poder soberano sobre outro Estado (guerra ofensiva) ou, ainda, a defesa do poder soberano contra uma agressão externa (guerra defensiva). Esta última, porém, visa apenas modificar a condução das políticas internas (ou externas) de um determinado Estado, mesmo que faça uso da força militar, e leve ou não a deposição do governo que a sofre. Os Estados interventores não se apossam do território invadido, pelo contrário, tão logo atinjam seu objetivo (ao modificar determinada política ou obter garantias de que ela não será retomada) os Estados que conduziram a intervenção retiram suas forças do território invadido.³²

Não obstante, podemos ao nos referir às intervenções armadas, fazer uma nova distinção: entre a intervenção unilateral e a intervenção internacional. A primeira corresponde à invasão da esfera de soberania formal de um Estado por outro ou por uma coalizão deles, visando à perseguição de objetivos particulares, que emanem de suas políticas externas. A intervenção internacional, por seu turno, pode ser entendida “as the crossing of borders and infringements on sovereignty carried out by, or in the name of, the international community.”³³ Entre os aspectos que as diferenciam, um dos mais marcantes é o elemento de legitimidade, ou seja, *se e como* o direito de intervenção tem sido justificado, política e legalmente. Em comparação à intervenção unilateral (ou, simplesmente, invasão), a intervenção internacional, a princípio, deveria ser mais fácil de legitimar, uma vez que somente poderia sê-lo em função de valores comuns da coletividade, como àqueles relacionados aos direitos humanos fundamentais. Contudo, com a expansão da sociedade internacional para acomodar novos e antigos estados à comunidade global, o processo contemporâneo de legitimação destas intervenções tornou-se mais complexo, dificultando seu desenvolvimento na medida em que se englobam cada vez mais interesses divergentes.

Com o final da Segunda Guerra Mundial e, particularmente, com o final da Guerra Fria, a intervenção internacional passou a ser mais significativamente explorada nas práticas

³¹ NYE, Joseph S., 2003, p.154.

³² OLIVEIRA, 2000, p.105-106.

³³ LYONS & MASTANDUNO, 1995, p. 12

estatais. A ONU, ao sacramentar os princípios de soberania e não intervenção como pilares fundamentais da nova ordem internacional, aumentou consideravelmente o custo político de intervenções unilaterais. Ao regular e restringir o uso da força em seu texto constituinte, aceitava apenas as duas exceções já referenciadas, que dizem respeito à legítima defesa, ou resistência à agressão armada pelos Estados-membros (Artigo 51); e aos casos em que o uso da força é autorizado pelo Conselho de Segurança para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacional (Artigo 42). Tornava-se, então, legítimo recorrer ao uso coletivo da força quando este fosse necessário, como condição para a ordem internacional, embora se rejeitasse categoricamente seu uso unilateral. Sobre este desenvolvimento, Lyons e Mastanduno fazem a seguinte análise:

“What is distinctive about the present period of history, characterized by the global expansion of international society, it is not that great powers no longer intervene, but that their claims to legitimate authority are increasingly difficult to justify. What appears to be required to justify intervention, increasingly, is what might be called *collective legitimation*: a political decision that is made in accordance with generally accepted procedures and is consistent with generally accepted norms of behavior.”³⁴

Contudo, eles continuam,

“[...] any “collective legitimation” must result from the procedures provided in the UN Charter and be consistent with the principles and norms that flow from the purposes and practice of the organization. The emphasis on principles and norms is as important as procedures, given that the procedures of the United Nations favor the major states, especially the five permanent members of the Security Council. The “perm five”, moreover, once divided by the antagonisms of the Cold War, now have the potential to act in concert, not unlike the “collective hegemony” of the dominant states in the nineteenth century. It’s the prospect of this “concert”, however, that leads other to seek the protection that the concept of sovereignty and the limits of Article 2(7) provide against the domination of the great powers.”³⁵

Durante a Guerra Fria, a divisão do mundo em blocos opostos e hostis enfraquecia a capacidade das Nações Unidas em atuar como um veículo de legitimação, especialmente através do Conselho de Segurança. Com seu término, o CS passou a atuar com maior assertividade, refletindo a dependência das grandes potências em sua instrumentalização para iniciar, legitimar e, até mesmo, executar uma intervenção internacional. Paralelamente, o aumento da interdependência entre os Estados; a emergência de um reconhecimento quanto à existência de valores comuns a toda humanidade, como a proteção dos direitos humanos e a preservação do meio ambiente; bem como a fragmentação e desagregação de alguns Estados, ao que acompanha a eclosão de inúmeros conflitos internos, fazem emergir na sociedade

³⁴ Ibidem, p. 8.

³⁵ Ibidem, p. 9.

internacional a compreensão de que eram os conflitos internos, em oposição às guerras interestatais, as ameaças mais comuns à paz e estabilidade no mundo atual. Esta percepção levaria políticos, juristas e acadêmicos a repensarem a estrutura do direito internacional sobre a qual ainda opera a sociedade de Estados, construída nos rastros da Segunda Guerra Mundial. O desafio conduziria à revisão e elaboração de uma doutrina de intervenção humanitária.

A atuação do Conselho de Segurança será essencial nessa construção em particular, conforme apontado anteriormente, pois não há entre os institutos da ONU qualquer argumento que sustente – à primeira vista – um direito de intervenção humanitária. Com efeito, ao considerar às graves violações aos direitos humanos como ameaças à paz e à segurança internacional, e, portanto, podendo ser interpretada como uma exceção à proibição do uso da força armada contemplada pelo Artigo 42 das Nações Unidas, o CS criava as bases legais que fundamentariam um direito de intervenção humanitária. As práticas subseqüentes, em que serão realizadas intervenções internacionais, sob a bandeira humanitária, no Iraque, Somália, Bósnia, Ruanda, Haiti e Libéria, darão um passo adiante, ao fomentar o desenvolvimento de um costume internacional.

A intervenção internacional será, pois, caracterizada como humanitária em função de sua motivação principal, real ou alegada, de fazer cessar graves violações aos direitos humanos, que estão na base das atuais crises humanitárias. Assim, a intervenção internacional humanitária

“[...] em linhas gerais, pode ser compreendida como sendo a intervenção pelo uso coletivo da força armada, desde que autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, em um Estado que esteja fomentando em seu território graves violações aos direitos humanos fundamentais de seus cidadãos. Não se trata nem da modalidade de Operação de Paz, nem de instituto reconhecido por tratado ou convenção internacional, mas de uma construção baseada no costume internacional.”³⁶

Um desenvolvimento como este, porém, em que se coloca em debate a responsabilidade da comunidade internacional em proteger cidadãos de outros Estados, levanta algumas questões essencialmente éticas, que tornariam dúbia a moralidade de tais intervenções, entre as quais identificamos duas: a violação do princípio de soberania estatal, que muitos autores apontam como o principal fundamento da estabilidade sistêmica; e os eventuais danos, não-humanitários, que decorreriam invariavelmente do uso da força armada. Quanto à primeira, que se encontra no centro dos debates acerca da legitimidade de intervenção e foi amplamente abordada pelo capítulo anterior, fazemos duas observações:

³⁶ NÓBREGA, 2002

primeiramente, retomamos a afirmação de que soberania não é e nunca foi absoluta, mesmo em governos populares e efetivos, como comprovam o atual nível de interdependência econômica internacional, os influxos maciços de refugiados que freqüentemente promovem instabilidade dentro dos Estados receptores, e o tráfico de drogas e armas por entre as fronteiras de um Estado, todos capazes de afetar de uma forma ou de outra a soberania estatal e limitar seu alcance. Uma segunda observação remete a própria articulação desta questão dentro do Conselho de Segurança, quando ao interpretar às graves violações aos direitos humanos ocorrendo dentro de determinados Estados como uma ameaça à paz e a segurança internacional, o órgão fornece uma base não apenas legal, como também moral à justificativa de uma intervenção humanitária, sob a qual ela seria necessária para a preservação da ordem internacional.

Por outro lado, devemos salientar que a própria formulação de um princípio de intervenção humanitária como prática costumeira ensejada pelo CS, constitui para autores como Hugo Gobbi, uma violação à principal fonte do direito internacional contemporâneo, o consentimento formal ou a vontade expressa dos Estados, que se manifesta através de tratados e convenções; o que representaria, consecutivamente, uma violação à soberania de todos os Estados, que por uma razão ou outra, permaneceram à margem de sua elaboração. Voltaremos a este ponto na próxima seção, entretanto, ressaltamos que o entendimento este na base da formulação da doutrina de intervenção humanitária, no pós Guerra Fria, procede de uma compreensão particular do Conselho no exercício das competências que lhe foram conferidas pela Carta das Nações Unidas. Se considerarmos que as decisões do CS são obrigatórias para todos os membros da organização, que ratificaram a Carta e, portanto, concederam em seus dispositivos, poderíamos, então, dizer que o *consentimento* – como expressão formal do interesse nacional – estaria sendo substituído pelo *consenso* – como expressão implícita da vontade de uma sociedade internacional institucionalizada.

A segunda objeção ética ao princípio de intervenção humanitária, sustentada por pacifistas e anti-militarista, precede de uma desconfiança legítima quanto ao uso da força em qualquer ocasião, visto que uma ação militar invariavelmente acarretaria destruições, sofrimento humano e fatalidades, independente de sua justificativa. De forma que a noção de “guerra humanitária” ou intervenção armada humanitária se tornaria uma “trágica contradição”.³⁷ Como apontam as experiências na Somália e no Kosovo, é inevitável que o recurso à força armada resulte em efeitos não-humanitários. Em relação à primeira, estima-se

³⁷ WHEELER, 2000, p. 35; apud ATACK, I., 2002.

que entre 6000 a 8000 somalis tenham sido mortos por forças norte-americanas, destinadas a dar proteção à assistência humanitária dentro do país.³⁸ O bombardeamento da OTAN contra a Sérvia segue o mesmo caminho, quando as forças interventoras, preocupadas em minimizar suas próprias perdas militares, optaram por uma campanha aérea que impingiu grande sofrimento não apenas aos civis sérvios, como também aos próprios kosovários albaneses que alegavam proteger. Os abusos cometidos pelas forças interventoras, parciais ou em larga escala, também colocavam em questionamento sua eficácia e justificativa. Conforme afirma Tesón “an intervention in which foreign troops abuse their power is not an instance of humanitarian intervention.”³⁹

A intervenção, unilateral ou internacional, é um dos meios mais custosos de ingerência, incorrendo em altos custos tanto econômicos, quanto políticos e sociais. Portanto, seu uso apenas se justificaria se os benefícios que dela poderiam advir superassem os custos. Como em casos de legítima defesa, a intervenção só poderia ser adotada como último recurso, como uma medida emergencial e necessária; e, da mesma forma, qualquer intervenção dita humanitária deveria pautar-se pelo princípio da proporcionalidade, empregando meios moderados para se alcançar os objetivos propostos. Nesse sentido, a doutrina tem apontado para alguns critérios essenciais que caracterizariam uma intervenção humanitária e confeririam à prática certa legitimidade, mesmo que estes não sejam reconhecidos por todos: (1) deve tratar-se de uma crise humanitária, gerada pela ação estatal e não privada, na qual ocorram violações maciças e sistemáticas aos direitos humanos, que resultem em ampla perda de vidas humanas.⁴⁰ Preenchendo, também, certos requisitos, como a extensão da crise, o estado de necessidade das vítimas e a determinação da culpa do Estado infrator. No colapso da autoridade central legitimamente instituída, a intervenção também poderá ser empreendida para proteger a população diretamente afetada pelo conflito interno, desde que se caracterizem as violações acima referidas. (2) A intervenção humanitária seria uma medida emergencial, não havendo alternativa ou momento de deliberação. Ou, então, adotada como um último recurso, tendo sido esgotados todos os meios pacíficos de solução para o conflito. (3) Deve

³⁸ WHEELER, 2001, p. 118; apud ATACK, I., 2002.

³⁹ COADY, 2002, p. 12.

⁴⁰ Aqui é necessário abrir um parêntese para afirmar que nem toda violação aos Direitos Humanos implicaria na necessidade de uma intervenção humanitária militarizada, existem inúmeras formas de intervenção e cada caso deve ser tratado isoladamente, a fim de assegurarmos soluções mais eficazes para todos. Apenas aquelas violações qualificadas pelo direito internacional como violações às normas imperativas de jus cogens - genocídio, limpeza étnica e assassinato em massa – deveriam exigir uma resposta mais assertiva da comunidade internacional, que as faça cessar definitivamente. Estas violações serão reconhecidas pela doutrina na Resolução 96 das Nações Unidas, que estipulará definições para os crimes de guerra, crimes contra paz e crimes contra a humanidade.

haver alguma forma de legitimação coletiva para o ato por parte da comunidade internacional. Atualmente seus membros reconhecem apenas a competência do CS das Nações Unidas para realizá-la. (4) Ela também deve distinguir-se de “intervenções para proteger nacionais” e “intervenções para promover a autodeterminação dos povos”. A intervenção humanitária, como ela é desenvolvida atualmente, envolve a proteção por um Estado aos nacionais de outro Estado, quando eles estão sendo vítimas de um tratamento cruel e inumano, comumente empreendido por seu próprio governo. (5) Por último, o uso da força não pode ser utilizado mediante convite do governo legítimo do Estado alvo, ou ser efetuado com o consentimento explícito desse governo. Este último elemento coloca o principal contraste entre as Operações de Paz das Nações Unidas e a intervenção humanitária *per se*, visto que esta última não dispõe do consentimento do Estado em cuja jurisdição ocorrerá a intervenção.⁴¹

De acordo com as normas internacionais atualmente em vigor, qualquer tipo de assistência – mesmo para fins humanitários – deve ser realizada a pedido ou com anuência do governo que retém a soberania na região. Porém nem sempre é possível entrar em acordo com as autoridades locais, seja porque dois grupos competem pelo domínio de uma região e se opõe a uma força que opere dos dois lados, seja porque o poder local ocupa a posição de violador e não deseja que a comunidade internacional tome conhecimento dos atos que perpetua contra seus próprios civis. Assim ocorreu na Bósnia-Herzegovina e no Haiti, durante a primeira metade da década de 1990, e ocorre hoje no Sudão e em outros *Estados falidos*⁴². Sob estas condições, não teria a comunidade internacional o direito de intervir para responder ao sofrimento humano da população interna de um país, com ou sem a anuência de seu governo soberano?⁴³

3.2 – Um debate ético: legalidade versus moralidade

O direito internacional pode não ser um motivador na política entre os Estados, mas não deixa de ser uma parte importante da realidade política, uma vez que tende a afetar a

⁴¹ ATACK, 2002, p. 280.

⁴² Failed states “cannot or will not safeguard minimal civil conditions for their populations: domestic peace, law and order, and good governance...Failed states are juridical shells that shroud an insecure and even a dangerous condition domestically, a state of nature. Such states have an international legal existence but very little domestic political existence...They exist because the outside world recognizes them and respects their sovereignty regardless of their domestic conditions. They have a juridical existence but little if any empirical existence” (JACKSON, *The Global Covenant*, p. 296; apud ALMEIDA.) Para a lista completata destes Estados, publicada pela revista *Foreign Policy*, acesso em: http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/2009_failed_states_index_interactive_map_and_rankings

⁴³ LYONS & MASTANDUNO, 1995, p. 1-2.

maneira como os Estados se comportam. Os Estados geralmente recorrem ao direito internacional por duas razões: legitimidade e previsibilidade.⁴⁴

A busca por legitimidade em suas ações, tanto no plano interno quanto externo, é uma das razões essenciais pelas quais os Estados têm se voltado continuamente às práticas normativas, optando pelo direito internacional não apenas para legitimar suas próprias políticas, como também para deslegitimar a dos outros. No jogo político, a legitimidade é fonte de poder, e ambos são complementares na medida em que a legitimidade aumenta o *soft power* de um Estado. O grau de aceitação pressuposto no reconhecimento de legitimidade pode ser obtido tanto por procedimentos legais (legalidade), quanto por justificativas morais, quando se introduz o elemento de justiça ao debate. Não obstante, quando nos referimos à questão humanitária, falar em legalidade é algo precipitado, uma vez que não há qualquer dispositivo legal que consagre um princípio de intervenção humanitária.

A Carta das Nações Unidas é aceita como um dos principais instrumentos na regulação do uso da força, embora se encontre pouco consenso na interpretação de seus institutos. Uma grande parte da doutrina atual entende que os princípios da ONU não permitem qualquer forma de intervenção por razões humanitárias. Por outro lado, desde a década de 90, têm emergido uma nova percepção dessa doutrina, que apesar de negar a legitimidade do uso unilateral de tal instituto, admite a intervenção quando esta for realizada sob os auspícios do Conselho de Segurança das Nações Unidas, conforme discutimos na seção anterior. A necessidade de obter a autorização do Conselho deveria, a princípio, agir como um importante procedimento de restrição ao uso unilateral da força e ao abuso desse princípio (de intervenção humanitária) em interesse próprio ou em função de propósitos hegemônicos.⁴⁵ No entanto, este mecanismo tem sofrido com frequência a paralisia de seus trabalhos, quando um ou mais de seus membros permanentes utilizam o recurso ao veto para impedir que se confira legitimidade a uma intervenção internacional humanitária, seja porque discordam do uso de tal instrumento em uma situação específica, em contradição com seus interesses particulares, seja por que se oponham a qualquer forma de legitimação para esta prática. Essa dificuldade reflete as crescentes divergências dentro do próprio Conselho quanto ao desenvolvimento da doutrina, tendo Rússia e China como seus maiores opositores, ao afirmarem que ela claramente estaria violando os princípios de soberania estatal e não intervenção. Embora essa reação também possa ser atribuída a constante preocupação internacional com as graves violações aos direitos humanos que ocorrem dentro dos dois

⁴⁴ NYE, Jr., 2003, p. 164.

⁴⁵ ATACK, 2002, p. 284.

países. De qualquer maneira, a dificuldade cada vez maior em obter legitimidade através do único mecanismo legal que a sociedade internacional reconhece ter competência para fazê-lo, tem arrastado o debate para o campo moral, onde se opõe ordem e justiça, e questiona-se a possibilidade de existir para certos casos um direito de intervenção unilateral, sem qualquer necessidade de legitimação coletiva.

Aqueles que na doutrina se voltam para essa questão, frustrados com a ineficiência do Conselho de Segurança em responder às graves crises humanitárias, adotam uma postura condizente como a antiga noção de guerra justa, em que sobressai o critério de “justa causa”. Em tempos modernos, esse critério tem correspondido ao princípio de legítima defesa contra uma agressão; entretanto, com a atual prevalência dos conflitos internos em que se perpetuam graves violações aos direitos humanos, estas estariam suplantando aquela no requisito de “justa causa”, como justificativa moral ao uso da força armada.⁴⁶ O reconhecimento da legitimidade moral de uma intervenção armada unilateral impõe a análise de dois possíveis efeitos para a ordem internacional: o enfraquecimento ou invalidação do princípio de não-intervenção, que por séculos manteve-se implícito na prática estatal como um elemento de estabilidade; e a própria capacidade do direito internacional em orientar as relações entre os Estados, visto que a moralidade estaria se sobrepondo a legalidade.

O princípio da não-intervenção ocupa uma posição singular nas relações inter-estatais, uma vez que afeta tanto a ordem quanto a justiça em âmbito internacional. Por um lado, ele reforça o princípio de soberania e compõe com este um binômio provedor de ordem no sistema internacional anárquico, inibindo qualquer perspectiva de caos nas relações internacionais. Por outro lado, ao reforçar a ordem internacional ele coloca em segundo plano o elemento de justiça, em que se alinham os direitos humanos fundamentais. Essa foi a concepção adotada pela sociedade internacional após a Segunda Guerra Mundial, quando se julgou que a principal ameaça à ordem internacional estava na invasão armada de um poder externo. Consecutivamente, a sociedade internacional passaria a conceder uma importância central à soberania dos governos e ao princípio de não-intervenção em assuntos relativos à jurisdição interna dos Estados. O enfraquecimento desse princípio demonstraria uma inversão na perspectiva anterior, com a justiça sobrepondo-se a ordem e opondo-se diretamente a ela ao priorizar valores morais em lugar daqueles princípios já consagrados pelo direito internacional.

⁴⁶ Ibidem, p. 286.

A tensão entre legalidade e moralidade, por seu turno, poderia solapar a bases de sustentação do direito internacional, enfraquecendo sua capacidade de orientar as relações entre os Estados e conferir a elas um elemento de previsibilidade, que corresponde a segunda razão pela qual os Estados recorrem ao direito na regulação de suas interações. Uma solução para que se evitasse tal efeito, estaria na própria legalização da intervenção unilateral como uma forma de costume internacional, fundamentada na prática estatal e na *opinio juris*⁴⁷ em torno desse instituto, quando se reconhecesse a falta de capacidade do Conselho para atuar em determinada questão. Entretanto, um desenvolvimento desse gênero, em direta oposição às práticas normativas atuais, tenderia a tornar menos restritivo o uso da força nas relações internacionais, pois conforme aponta Nicholas Onuf, “to be able to intervene they [states] open themselves to intervention”.⁴⁸ Destarte, se a atual evolução dos direitos humanos pode ser considerada um sintoma de desordem no sistema internacional, a legalização de um direito de intervenção unilateral seria a sua consagração. Grande parte da doutrina rejeita sumariamente essa idéia e muitos Estados se utilizam desse argumento para ampliá-lo a doutrina de intervenção humanitária como um todo, opondo-se a qualquer instituto que seja contrário aos princípios de soberania e não intervenção.

Resolver essa tensão entre as normas de direito internacional e a necessidade de intervenção, segundo Pérez de Cuéllar⁴⁹, implicaria na necessária criação de um novo conceito – ou princípio de direito internacional – que combinasse o direito à responsabilidade moral dos membros da comunidade internacional em opor-se às inúmeras atrocidades perpetradas contra a humanidade nos últimos tempos. Com efeito, com a conclusão do conflito bipolar, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, livre das amarras ideológicas, passaria a atuar em favor de seu desenvolvimento, revisando o conceito de “intervenção humanitária”, para legitimar sua prática somente naqueles casos em fosse possível obter consenso quanto à necessidade do uso coletivo da força. A expansão da sociedade internacional, porém, tornaria esse processo mais complexo, dificultando qualquer forma de legitimação para intervenções internacionais.

É preciso considerar, por outro lado, que no âmbito das Nações Unidas a maneira como o direito internacional contemporâneo viria a ser formulado passaria por significativas alterações. Até o início do século XX predominava a doutrina em que a única fonte genuína do direito internacional seria o consentimento dos Estados, podendo este se manifestar de

⁴⁷ O que pressupõe a crença na legalidade dessa prática.

⁴⁸ ONUF, 1995, p. 48.

⁴⁹ Diplomata e político peruano, Javier Pérez de Cuéllar foi Secretário Geral das Nações Unidas de 1982 a 1991.

forma expressa – por convenções e tratados – ou implícita – através do direito consuetudinário ou costumeiro. No entanto, no século passado, surgiram inúmeras teorias que identificaram outras fontes do direito internacional, além da concordância dos Estados; entre estas, algumas retomariam princípios do Direito Natural, e outras – mais aceitas – argumentariam que as verdadeiras fontes do direito internacional devem ser encontradas tanto nas práticas estatais, quanto nas regras em que o conjunto da sociedade internacional alcançou consenso ou solidariedade, razão pela qual foram chamadas de teorias “solidaristas”. De acordo com Richard A. Falk “há uma tendência perceptível da passagem do consentimento para o consenso como fundamento das obrigações legais internacionais”. Não obstante, Falk afirma que, para esse processo ocorrer com efetividade, a sociedade internacional deve dispor da autoridade legislativa necessária para traduzir tais consensos em normas legais, ainda que haja entre seus membros alguma oposição.⁵⁰ Com este fim, pesam a atuação dos dois órgãos políticos das Nações Unidas, a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança, e de seu órgão judicial máximo, a Corte Internacional de Justiça (CIJ). Contudo, no que diz respeito à autorização de uma intervenção internacional humanitária, o CS considera ter competência exclusiva, conforme disposições da Carta. Esta intransigência está no cerne do debate atual, pois como poderia um órgão servir como um instrumento de legitimação, quando tem ele próprio sua legitimidade freqüentemente questionada? No próximo capítulo colocaremos em evidência a atuação do Conselho no desenvolvimento atual da doutrina de intervenção humanitária e suas respostas, dentro desta abordagem, às graves crises humanitárias que emergiram na última década do século XX.

⁵⁰ BULL, 2002, p. 171.

4. CAPÍTULO 3: PRÁTICA ESTATAL DE 1990-1999

4.1 – A doutrina no século XX: indícios de uma prática costumeira

Como observamos anteriormente, a prática de intervenções armadas por razões humanitárias não é algo recente nas práticas estatais. Encontramos traços dessa noção na própria tradição de guerra justa, e mais tarde, com o desenvolvimento do Direito Natural, nos escritos de Hugo Grotius, quando ele afirma:

“There is also another question, whether a war for the subjects of another be just, for the purpose of defending them from injuries by their ruler. Certainly it is undoubted that ever since civil societies were formed, the rulers of each claimed some especial rights over his own subjects...But...if a tyrant...practices atrocities towards his subjects, which no man can approve, the right of human social connexion is not cut off such case...It would not follow that others may not take up arms for them.”⁵¹

Muitos autores nos séculos XVI e XVII se referem às limitações da soberania em função de considerações humanitárias, mas seria no século XIX, com a denominada “Questão do Oriente”, que a maior parte da doutrina reconheceria a prática de intervenções justificadas por razões humanitárias. Durante este século, as ditas “intervenções humanitárias” seriam encaminhadas pelas grandes potências europeias – França, Reino Unido e Rússia – contra o autoritarismo e arbitrariedade que marcaram o período de desintegração do Império Otomano. Entre 1827 e 1830, estas potências intervieram na Grécia contra o exercício opressivo do poder turco sobre as populações cristãs e para proteger o direito do povo grego a autodeterminação. Em um segundo momento, sob os auspícios do Concerto Europeu, a Rússia declararia guerra ao Império Otomano e interviria na Bósnia-Herzegovina e na Bulgária em 1877.⁵² As alegadas motivações que permearam as intervenções neste século colocavam a proteção dos nacionais de um Estado em outro como foco central desta prática. Essas justificativas, contudo, em sua maioria, foram utilizadas para encobrir as pretensões das potências europeias em consolidar posições de poder no Sudeste Europeu, com a decadência do Império Otomano na Europa.

No século XX, a doutrina passará para uma nova fase de seu desenvolvimento, em que serão questionados, confrontados e reformulados os elementos que conferem a prática de intervenção humanitária sua legitimidade e legalidade, abarcando também os critérios

⁵¹ FRANÇA, 2004, p. 169.

⁵² Ibidem, p. 169-170.

necessários para a utilização de tal instituto. Poderemos então traçar dois momentos visivelmente distintos no decorrer do século XX, com relação ao andamento da doutrina, cuja linha divisória coincide com o término da Guerra Fria. A aprovação da Carta das Nações Unidas, durante a Conferência de São Francisco, parece ser o marco inicial para um intenso debate em torno da possível elaboração de um direito de intervir. A Carta, cujas características foram analisadas no primeiro capítulo, concedia larga importância aos princípios de não-intervenção e proibição do uso da força nas relações internacionais, e, paralelamente, colocava uma ênfase significativa na proteção dos Direitos Humanos. Não obstante, ao analisarmos o sistema de segurança coletiva criado por ela, podemos perceber a ausência de mecanismos capazes de tornar efetiva a defesa e proteção desses mesmos direitos. O choque dessas visões contraditórias fará surgir uma clara divisão na doutrina e na posição ocupada pelos Estados em referência à legalidade e legitimidade de uma possível intervenção justificada por violações aos direitos humanos.⁵³ Com efeito, a grande parte da doutrina entenderá que os princípios da Carta não permitiam qualquer forma de intervenção por razões humanitárias; outros, porém, perceberão que uma das finalidades centrais da Carta, bem como a preservação da paz e da segurança internacional, seria a proteção dos direitos humanos, o que, consecutivamente, legitimaria a necessidade de intervir nesses casos. Alguns, como vimos, foram mais além, e argumentaram a favor de um direito de intervenção unilateral, quando nenhuma outra medida fosse possível. No entanto, a necessidade de conciliar os princípios expressos na Carta com uma efetiva proteção dos direitos humanos seria colocada em segundo plano com a erupção do conflito entre duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética (URSS).

Com a reconfiguração do mundo em blocos antagônicos, o Conselho de Segurança, principal órgão da ONU responsável pelas decisões em matéria de segurança internacional, assumiu uma posição de perigosa passividade frente às inúmeras crises humanitárias que ocorreram no período em que se estendeu o conflito bipolar. A divisão de forças dentro do Conselho, observada tanto na prioridade que os Estados concediam as suas políticas internacionais, quanto no exercício freqüente do direito ao veto, fazia prevalecer o princípio de não-intervenção nas relações inter-estatais, materializando-se na prática a noção de qualquer intervenção por fins humanitários seria contrária aos preceitos da Carta e, portanto, ilícita. E, apesar da crescente internacionalização dos direitos humanos em âmbito global e regional, a postura assumida pelo Conselho de Segurança parecia propensa a considerar a

⁵³ MINAYO, 2007, p. 23.

questão dos direitos humanos como um assunto pertencente essencialmente à jurisdição interna dos Estados.⁵⁴ Casos como o massacre do povo Curdo cometido por Irã e Iraque em 1946, os assassinatos em massa de dissidentes de esquerda na Indonésia durante os anos 60, o extermínio dos hutus em Burundi em 1965 ou os atos de genocídio na Guiné Equatorial em 1978 e em Sri Lanka entre 1986 e 1988, são apenas alguns dos diversos exemplos que poderíamos citar de graves violações aos direitos humanos, cometidas nesse momento e praticamente ignoradas pela comunidade internacional, caracterizada por uma inação profunda.

Em todo caso, serão realizados significativos esforços para contornar essa paralisia. A Assembléia Geral, visando compensar a ausência do Conselho de Segurança, adotara algumas resoluções manifestando-se em favor da proteção aos direitos humanos⁵⁵ e emitindo recomendações tanto aos Estados quanto ao próprio Conselho. Alguns autores acreditam que a AG, nestes casos, tenha atuado de maneira *ultra vires*, isto é, além de suas competências. Outros, por sua vez, sustentam que o órgão tenha agido com base no Artigo 10 da Carta, o qual lhe permitiria discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da Carta e, nestas matérias, também emitir recomendações aos Estados-membros e ao CS. A doutrina, porém, não tem reconhecido a validade deste último argumento, visto que práticas subseqüentes do Conselho têm auferido reduzir a força normativa do artigo supracitado.

Por outro lado, na prática estatal desse período, frente à inação do Conselho de Segurança, se fará uso corrente de intervenções unilaterais em que apenas se esboçará uma justificativa humanitária por parte de potências como os Estados Unidos e a Bélgica. Na maioria dos casos, estas intervenções serão justificadas como legítima defesa pelos Estados, como ocorre com as intervenções da Índia no Paquistão (1971), da Tanzânia em Uganda (1976) e do Vietnã no Camboja (1978), reconhecidos por parte substancial da doutrina como os primeiros casos de intervenção humanitária no século XX. Em geral, com raras exceções, as intervenções que ocorreram nesse período foram amplamente reprovadas pela comunidade internacional, considerando-as casos de agressão e, ignorando os efeitos que algumas delas produziram, apenas atribuiria legitimidade àquelas que comprovadamente ocorreram em legítima defesa a uma agressão externa.

⁵⁴ Ibidem, p. 26.

⁵⁵ Destacamos a Resolução 377A (V), em 3 de novembro de 1950, na qual a AG se atribuía o direito de exercer determinadas funções, em caso de bloqueio do Conselho por falta de Consenso entre seus membros. Como, por exemplo, as recomendações aos Estados em matéria de paz e segurança internacionais, envolvendo inclusive o uso da força, que é competência exclusiva do CS. (MINAYO, 2007, p.35.)

Com o fim do enfrentamento ideológico, às mudanças na esfera política, somadas ao desenvolvimento progressivo do direito internacional, suscitarão a retomada do discurso em favor de uma ordem assentada na consagração das Nações Unidas como o único meio legítimo para as decisões de âmbito universal em matéria de paz e segurança internacional.⁵⁶ A nova ordem internacional se caracteriza pelo multilateralismo, em que o respeito “absoluto” pelo direito internacional está embasado no sistema criado pela Carta das Nações Unidas. Novos atores emergem nas relações internacionais, originando um debate em torno da própria noção de Estado. E, simultaneamente, eclodem ao redor do mundo diversos conflitos de caráter intra-estatal, repercutindo além de suas fronteiras, e que acabarão por despertar à atenção da comunidade internacional para as graves crises humanitárias em vigor. Esses desenvolvimentos levarão à revisão da doutrina de intervenção humanitária, que seria concretizada em práticas subseqüentes do CS no decorrer dos anos 90.

Esse novo momento de cooperação terá como marco inicial a Guerra do Golfo, com a invasão do Kuwait pelo Iraque em agosto de 1990, quando os Estados Unidos – hegemonia bélico-militar incontestada – optariam por atuar coletivamente, sob os auspícios do Conselho e da sociedade internacional em conjunto. Entretanto, com o final da guerra e a vitória das forças aliadas, a população curda ao norte do Iraque e a xiita ao sul, darão início a uma nova revolta, reclamando seus direitos de autodeterminação. A resposta do governo iraquiano seria imediata e brutal, qualificada por especialistas como um verdadeiro genocídio. Fugindo do massacre empreendido pelo exército de Saddam Hussein, curdos e xiitas se deslocariam massivamente para os países vizinhos, principalmente para Turquia e Irã que, alegando problemas de segurança frente ao intenso fluxo de refugiados, fechariam suas fronteiras. Esses dois países encaminhariam o problema ao Conselho de Segurança, e este, após alguns dias, aprovaria a *Resolução 688*, em 5 de abril de 1991, nos seguintes termos:

“...recalling of article 2, paragraph 7, of the United Nations, gravely concerned by the repression of Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish populated areas, which led to a massive flow of refugees towards and across international frontiers and to cross-border incursions, which threaten international peace and security in the region, deeply disturbed by the magnitude of the human suffering involved...”⁵⁷

A Resolução 688 é considerada um passo inovador na atuação do Conselho que, pela primeira vez em uma resolução, afirmará a conexão entre uma situação de grave violação dos direitos humanos e a ameaça para paz e a segurança internacional. E, conquanto não se

⁵⁶ Ibidem, p. 31.

⁵⁷ Resolução 688 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 5 de abril de 1991. Acesso em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/24/IMG/NR059624.pdf?OpenElement>

pudesse extrair de seu texto qualquer autorização para que fossem adotadas as medidas previstas no Capítulo VII da Carta, essa resolução seria instrumental para os desenvolvimentos seguintes na elaboração da doutrina de intervenção humanitária. Apesar disso, estava claro que o problema da população curda – alvo de constantes abusos desde a guerra entre Irã e Iraque na década anterior – ainda precisava ser resolvido.

A solução pouco convencional de Grã-Bretanha, Estados Unidos e França, em criar zonas de segurança (“no fly zones”), para os curdos ao norte do Iraque e para a população xiita, ao sul, seria justificada legalmente com base na resolução supramencionada, uma vez que teria o objetivo de assegurar a assistência humanitária autorizada por ela. A legalidade dessa decisão, todavia, acabaria sendo amplamente questionada pela doutrina, e ainda hoje sofreria inúmeras críticas tanto no Conselho de Segurança quanto na Assembléia Geral. Em todo caso, a alegada necessidade de intervir nesse caso, traria à tona novas discussões sobre um “direito” de intervenção humanitária e, desde então, os fundamentos quanto à legitimidade e legalidade desse instituto passariam por significativas alterações.

Com relação ao período imediatamente posterior à Guerra Fria, Paulo Roberto França afirma que a prática estatal entre 1989 e 1999 “é caracterizada por um elevado grau de consenso no Conselho de Segurança e pela ação concertada das potências, no âmbito do Capítulo VII da Carta, para resolver problemas relacionados à paz e à segurança internacional.”⁵⁸ Todavia, nos casos que analisaremos a seguir, veremos que apesar do grau de consenso ser realmente elevado no início da década, ele não se materializará da mesma maneira nas diversas crises humanitárias ao longo do período, existindo apenas e na medida em que os interesses dos membros permanentes do Conselho fossem preservados. Afinal, como afirma Fonteyne, “os Estados não tendem a intervir militarmente em outro em total desinteresse.”⁵⁹

4.2 – O caso da Somália

Nos primeiros anos após o término do conflito bipolar, haveria – de fato – um alto grau de consenso entre os membros do Conselho de Segurança, quanto às medidas necessárias para preservar a paz e a segurança internacional. O caso da Somália é apontado pela doutrina como o exemplo mais representativo deste primeiro momento de solidariedade efusiva.

⁵⁸ FRANÇA, 2004, p. 175.

⁵⁹ MINAYO, 2007, p. 28.

O conflito que eclodiria na Somália, em janeiro de 1991, com a derrocada do regime autoritário de Siyad Barreh por uma coalizão de movimento militares, encontra suas origens no período de colonização da região, por Grã-Bretanha e Itália, em fins do século XIX. Durante a Guerra Fria, em virtude de sua proximidade com o Oriente Médio, essa região, que integra o Chifre da África, seria alvo de intensa disputa entre as superpotências. Paralelamente, o processo de descolonização iniciado em 1960 deterioraria ainda mais o precário equilíbrio de forças na região. A independência seria alcançada primeiramente em sua área de colonização inglesa, *Somaliland*, seguida, em meados do mesmo ano, pela parte italiana, até então sob o regime de tutela da ONU; constituindo-se, com a junção de ambas, a República da Somália. A unificação, entretanto, ocorreria num plano meramente fictício, uma vez que as disputas entre os diversos clãs locais persistiriam até os dias atuais.⁶⁰

Com o fim do conflito bipolar, diminuiria a pressão que as superpotências exerciam na região, bem como as forças que mantinham regimes ilegítimos – como os de Siyad Barreh – no poder. Ao fugir de Mogadíscio, após vinte e um anos no governo, Barreh deixaria um vácuo de poder que seria objeto de intensa disputa pelas facções rivais, outrora aliadas em sua deposição. A fragmentação das forças internas, entregues a uma virtual anarquia hobbesiana, provocaria o colapso do Estado e o início de uma longa e violenta guerra civil, resultando em um desastre humanitário de chocantes proporções.

Nesse ínterim, a grave situação de violência interna e miséria, tendo como foco do conflito a própria capital do Estado, Mogadíscio, provocaria a retirada das agências especializadas da ONU, permanecendo somente algumas ONGs de assistência humanitária na região. Em dezembro de 1991, Ali Mahdí, que se auto-declarara presidente interino da Somália, apesar de controlar apenas uma fração do território, solicitaria às Nações Unidas que o conflito fosse incorporado à agenda da Organização e, no mês seguinte, também solicitaria o estabelecimento de uma Missão de Manutenção da Paz que fosse capaz de controlar e reverter a crise em curso; este último pedido despertaria severa repreensão das facções opositoras, que alegavam se tratar de um problema interno.

O Conselho de Segurança, em resposta a uma petição enviada pela Somália, adotaria a Resolução 733 em 23 de janeiro de 1992, na qual afirmaria que a persistência da crise representava uma ameaça à paz e à segurança internacional. Esta resolução, além de propor que se adotassem todas as medidas necessárias para incrementar a ajuda humanitária na região e solicitar a colaboração da União Africana e da Liga dos Estados Árabes, também impunha

⁶⁰ Ibidem, p. 54.

ao país – com base no Capítulo VII da Carta – um amplo embargo de armamentos; que, levado a efeito, não obteve os resultados esperados. No entanto, alcançou-se um relativo sucesso quando as facções rivais concordaram em firmar um acordo no qual se comprometeriam com um cessar-fogo, ainda que os embates continuassem ininterruptos na capital do Estado, epicentro do conflito.

Com a perspectiva de paz no horizonte, o CS adotaria a Resolução 751 em 24 de abril de 1992, em que se criava a Operação das Nações Unidas para Somália (UNOSOM, sigla em inglês) e, no mesmo mandato, destacava uma unidade de 50 observadores para supervisionar o acordo de cessar-fogo, continuar os esforços para por um termo às hostilidades e proteger as operações de auxílio humanitário. Não obstante, a catástrofe em curso atingia níveis alarmantes, em que a luta armada, combinada a uma seca rigorosa, gerava uma situação de fome maciça, degradando ainda mais a situação da população somaliana. Dada a magnitude do conflito, o Conselho aprovaria três dias mais tarde uma nova resolução, a 767 (1992), que autorizava o estabelecimento de uma operação de ponte aérea urgente para facilitar o envio de assistência humanitária a uma população extremamente ameaçada pela fome. Contudo, apesar dos inúmeros esforços da ONU e das ONGs de apoio humanitário, especialmente da Cruz Vermelha, para que a ajuda chegasse ao seu destino, os resultados eram desanimadores. Os suprimentos que chegavam ao país eram freqüentemente confiscados por facções rivais, com o intuito de revendê-los para financiar a compra de armas, chegando mesmo a apodrecer em armazéns isolados enquanto boa parte da população sofria os efeitos da fome.

O extremo sofrimento da população somaliana recebeu constante atenção da mídia internacional, numa cobertura inédita dos eventos, que sucederia em influenciar a opinião pública em favor de iniciativas a respeito, em especial nos Estados Unidos; de modo que, em 25 de novembro, o secretário de Estado norte-americano, Lawrence Eagleburger, proporia ao Secretário Geral das Nações Unidas a liderança de uma força tarefa multinacional para a Somália, com o objetivo de implementar todas as resoluções anteriores, protegendo as atividades de assistência humanitária. Em 3 de dezembro de 1993, o Conselho de Segurança aprovaria a Resolução 794⁶¹, que autorizaria o Secretário Geral e os Estados Membros a utilizarem todos os meios necessários para estabelecer, o mais rápido possível, um ambiente seguro às operações de socorro humanitário.⁶² Esta última resolução, pela primeira vez, obteria a unanimidade entre os membros do Conselho; e seus termos legitimariam a

⁶¹ Resolução 794 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 3 de Dezembro de 1992. Acesso em: <http://www.javier-leon-diaz.com/humanitarianIssues/Resolution794.pdf>

⁶² Ibidem, p. 56.

intervenção dos Estados Unidos, que colocariam em marcha a Operação *Restore Hope*, com um efetivo de 28 mil homens. A esta operação se juntariam em torno de vinte e um países, compondo uma força tarefa unificada (*Unified Task Force*, UNITAF).

A atuação da UNITAF produziria resultados positivos, embora de modo algum suficientes para serem decisivos na solução da crise. Em 26 de março de 1993, com a adoção da Resolução 814, os Estados Unidos retornariam o comando das operações às Nações Unidas, efetuando-se a transição da UNITAF à UNOSOM II, cujo mandato a dotaria de poderes coercitivos, com base no Capítulo VII da Carta, para completar pelo desarmamento e reconciliação a tarefa iniciada pelas forças interventoras, restaurando a estabilidade, lei e ordem no território. A situação, porém, voltaria a se deteriorar no momento em que a ONU expandiu seu mandato, através da Resolução 837, e passou a adotar medidas de “nation-building”, iniciando o desarmamento das diversas facções e expedindo mandados de prisão aos líderes daquelas que se recusassem a cooperar com a ONU. O confronto ganharia novo fôlego, causando inúmeras fatalidades. A mídia voltaria a influenciar os acontecimentos, desta vez no sentido oposto, ao noticiar a morte de 18 soldados das forças de elite norte-americanas. As imagens do corpo de um deles sendo arrastado pelas ruas de Mogadíscio chocariam o mundo e abalaria de tal forma a opinião pública dos Estados Unidos, que o governo – pressionado – acabaria retirando seus efetivos da Somália em março de 1994.⁶³ Esse fato, segundo Paulo Roberto França, repercutiria nas disposições do governo norte-americano em engajar seus soldados em novas operações de manutenção e restauração da paz no âmbito da ONU, principalmente no que diz respeito às subseqüentes estratégias de utilização da força aérea da OTAN, que seria aplicada de forma pontual na Bósnia-Herzegovina e maciçamente na Guerra do Kosovo.⁶⁴

Por fim, a Resolução 954 fixaria o fim do mandato da UNOSOM II para 31 de março de 1995, reconhecendo o fracasso da missão, porém, atribuindo-o, em particular, à falta de cooperação da população somali, sobretudo nas questões de segurança interna. Ainda assim, conquanto seja necessário reconhecer os grandes esforços empreendidos tanto pela ONU quanto pelas ONGs de assistência humanitária no combate às inúmeras violações dos direitos humanos e na promoção da paz, não podemos afirmar que as medidas adotadas pelas forças de paz contemplaram de fato a especificidade do povo local – por décadas submetido ao regime ditatorial de Barreh – ou as raízes profundas do conflito em vigor, cujas dissidências não poderiam ser sanadas no curto ou médio prazo.

⁶³ Nóbrega, 2002.

⁶⁴ FRANÇA, 2004.

Com o fracasso das operações na Somália, encerradas em 1995, haveria significativa diminuição no otimismo gerado pelo fim do conflito ideológico, bem como na capacidade do CS em obter consenso para agir frente às novas catástrofes humanitárias, como veremos nos casos analisados a seguir. As próprias operações de paz das Nações Unidas, lançadas com grande entusiasmo no início da década, ao redor do mundo, sofrerão uma forte contração, com os Estados-membros da organização receosos em fornecer os recursos humanos e/ou financeiros necessários para mantê-las.

4.3 – O caso de Ruanda

Antes de analisarmos a resposta internacional neste caso, precisamos compreender brevemente as motivações históricas que levaram a uma das mais violentas guerras civis na história da humanidade, incluindo graves e sistemáticas violações aos direitos humanos, crimes contra humanidade e de genocídio. A colonização desse país pela Bélgica, que encapsularia em um mesmo território três etnias diferentes, encontra-se na raiz das atuais disputas, pois viria a acirrar as hostilidades e rivalidades pré-existentes entre os grupos que habitavam a região, particularmente entre as duas etnias dominantes, os hutus e os tutsis.

A atuação da Bélgica no fomento dessas rivalidades, ao privilegiar a minoria tutsi, imbuindo seus espíritos com a noção de superioridade e colocando os cidadãos dessa etnia em postos chave da administração colonial, desembocaria, em 1959, na chamada “Revolução Social”, empreendida pelos hutus para chegar ao poder. A vitória, obtida sobre um extensivo massacre da população tutsi e o maciço deslocamento desta aos países vizinhos, daria início a uma séria de enfrentamentos entre os dois grupos, que culminaria nos catastróficos eventos presenciados pela comunidade internacional nos últimos anos do século XX. Em 1990, as forças do Frente Patriótico Ruandês (FPR), composto por aqueles que haviam sobrevivido ao massacre, invadiriam Ruanda, obrigando o governo deste Estado a solicitar o apoio militar de França e Bélgica. O exército do governo ruandês, respaldado por estes países, reagiria com força suficiente para, no mesmo mês, forçar um acordo de paz com as forças invasoras. Este seria o primeiro de uma séria de acordos entre o governo de Ruanda e o FPR, devido às constantes violações do acordo de cessar-fogo, particularmente pela força organizada de etnia tutsi.

Não obstante, em 9 de março de 1993, ambas as partes se comprometeriam a cumprir o cessar-fogo e firmariam, em agosto do mesmo ano, um Acordo de Paz em Arusha, no qual

requeriam a assistência das Nações Unidas para fazê-lo vigorar. Esta, através da Resolução 872 (1993), criaria a Missão de Assistência das Nações Unidas a Ruanda (UNAMIR, sigla em inglês), a fim de supervisionar a observância do Acordo em um ambiente seguro. A paz, entretanto, seria rapidamente rompida pela queda do avião em que estavam os presidentes de Ruanda, o General Juvenal Habyarimana, e de Burundi, Cyprien Ntaryamira, ambos perecendo no incidente. O evento seria o estopim para o início de um massacre brutal da população tutsi e moderados hutus, mais tarde caracterizado como genocídio, que se estenderia por todo o território daquele pequeno Estado.⁶⁵

A reação da comunidade internacional frente a esta nova crise humanitária refletiria a pouca disposição dos Estados em cooperar com as operações de paz das Nações Unidas. Em abril de 1994, no auge do genocídio, o General Romeo Dallaire, então comandante das forças de paz na região, informaria que à Organização que o massacre poderia ser detido com um contingente de cinco mil soldados. A resposta do Conselho de Segurança viria através da Resolução 912 (1994), que aprovaria uma redução nas tropas da UNAMIR de um efetivo de 2.548 homens para 270; reduzindo ainda mais a capacidade da missão, que anteriormente já havia sido prejudicada pela retirada dos integrantes belgas. Uma das principais razões do aprofundamento vertiginoso dessa crise nos meses seguintes seria a nova política estadunidense, que limitava a possibilidade de envolvimento do país somente aos casos em que fossem afetados seus interesses vitais. De acordo com Paulo Roberto França,

“A então representante permanente dos Estados Unidos na ONU, Madeleine Albright, evitou que aquela catástrofe fosse qualificada como genocídio, apesar dos relatórios angustiados do comandante da Unamir, que poderiam ter levado o Conselho a ter uma atitude mais energética para cessar o crime. Quando da adoção da Resolução [929] pelo Conselho, o país já havia passado pela tragédia, que se transformaria em paradigma de ‘inação’ da ONU.”⁶⁶

A falta de vontade na maioria dos Estados em oferecer os recursos ou meios necessários para por fim ao desastre, levaria o CS a aceitar a proposta da França em empreender uma operação similar à norte-americana na Somália, chamada “Opération Turquoise”, para proteção dos refugiados. Em 22 de junho de 1994, seria então aprovada a Resolução 929, sob o Capítulo VII da Carta, legitimando a intervenção francesa em território ruandês. Muitos manifestaram dúvidas e receios quanto às intenções da França nessa intervenção⁶⁷, visto que este país seguia mantendo um estreito contato com suas antigas

⁶⁵ MINAYO, 2007, p. 62.

⁶⁶ FRANÇA, 2004, p. 177.

⁶⁷ Questionando o legítimo interesse humanitário desse país, Escudero Espinosa faz a seguinte afirmação: “Francia, que había sostenido El régimen del General Habyarimana, adiestrado a las milicias interhamwe y

colônias, tradicionais áreas de interesse estratégico, em que pesam as dezoito intervenções militares unilaterais realizadas pelo país, desde 1962, para ajudar os governos desses territórios.⁶⁸ Não obstante, no que se refere aos objetivos humanitários da operação dentro dos limites impostos pelo mandato, os resultados parecem ter sido positivos, ainda que limitados, logrando oferecer um ambiente mais seguro para a efetiva realização da assistência humanitária. Logo, o fato de interesses particulares terem motivado sua realização, não invalida a afirmação de Simone Rodrigues, para quem “o instituto da intervenção humanitária tem se tornado uma prática recorrente na garantia da assistência humanitária, fruto de uma nova interpretação do que constitui perigo à segurança internacional.”⁶⁹

Por outro lado, a reação tardia e insuficiente da comunidade internacional frente a uma das mais graves tragédias humanitárias já presenciadas, introduz um forte elemento de descrença ao debate, no que se refere aos reais interesses por trás das atuais práticas de intervenção humanitária, despertando o receio de muitos quanto à regulação de um “direito de intervir”. O caso do Kosovo, que analisaremos a seguir, representa um verdadeiro divisor de águas nesse debate.

4.4 – O caso do Kosovo (1999)

A crise humanitária no Kosovo desempenhará um papel fundamental no debate a cerca da prática de intervenções por razões humanitárias. Na segunda metade dos anos 90, entre os diversos precedentes (Somália, Bósnia-Herzegovina, Haiti, e Ruanda) que apontavam para a instituição de uma doutrina de intervenção humanitária, alicerçada em práticas costumeiras da sociedade internacional, no âmbito do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o caso do Kosovo seria a mais proeminente das exceções. Muitos autores atribuem as origens do conflito à derrota dos sérvios pelos turcos na batalha de 1389, que desempenha até hoje um forte poder sobre o imaginário coletivo regional. A própria criação da Iugoslávia⁷⁰, acordada

abastecido de armas a Kigali, necesitaba justificar su nueva intervención en África como una acción estrictamente humanitaria, temporal e imparcial.” (J. F. Escudero Espinosa. *Cuestiones em torno a la intervención humanitaria y el derecho internacional actual*, op. cit. supra, nota 23, p. 199; apud MINAYO, 2007)

⁶⁸ RODRIGUES, 2000.

⁶⁹ Ibidem, p. 140.

⁷⁰ O país reunia sete povos de etnias diferentes, os sérvios, os croatas, os eslovenos, os montenegrinos, os macedônios, os eslavos mulçumanos da Bósnia-Herzegovina e os albaneses de Kosovo. Sua heterogeneidade era reforçada pelas três religiões predominantes, a católica ortodoxa seguida pelos sérvios, a católica romana dos croatas e a islâmica, aglomerando também dois alfabetos distintos, o latino e o cirílico. (RODRIGUES, 2000, p. 151).

em 1918, que abrigaria, sob um mesmo Estado, cinco nações com idiomas e religiões diferentes, faria emergir entre as diferentes etnias diversos episódios de disputa por autonomia e uma situação de crescente instabilidade.⁷¹ A morte do Presidente Josip Broz “Tito”, que havia lutado para manter o país unido durante a Guerra Fria, em 1980, provocaria uma escalada vertiginosa do conflito. Eclodiriam diversos enfrentamentos armados, principalmente na província autônoma do Kosovo, parte da Sérvia de maioria albanesa, em que seriam realizados movimentos civis em prol de uma “Kosovo República”.

A crise posterior à morte de Tito causaria um elevado índice de fatalidades, adquirindo tamanha dimensão que, em 1981, Belgrado (capital da ex RFY e da Sérvia) declararia estado de emergência e substituiria o governo provincial do Kosovo por um novo regime, alinhado a seus interesses, que colocaria em prática uma série de medidas destinadas a limitar sua autonomia regional. Com a eleição de Slobodan Milosevic, então líder do Partido Comunista Sérvio, à presidência da Sérvia e, consecutivamente, da Yugoslávia, seria exacerbado o nacionalismo sérvio. A aprovação pela Assembléia daquele país, em 28 de março de 1989, de uma drástica redução na autonomia do Kosovo, em que eram devolvidas à administração central todas as competências econômicas, policiais e educativas conquistadas anteriormente, desencadearia nova leva de confrontos violentos. A intervenção das forças de segurança federais, amparadas pelo estado de emergência, levaria à morte dezenas de pessoas, enquanto outras centenas seriam presas, confinadas e torturadas sob a acusação de contrarrevolucionários. Em julho do mesmo ano, a adoção de uma legislação secreta, garantiria ao governo central de Milosevic amplos poderes para intervir nas liberdades fundamentais da população.

A reação da população albanesa, liderada por Ibrahim Rugova, seria inicialmente pacífica, visando chamar a atenção da comunidade internacional para os eventos que se sucediam. Em 1990, a população de etnia albanesa tomaria as ruas de Prístina para protestar contra as violações dos direitos humanos perpetradas contra eles, exigindo liberdade, autonomia e democracia. A atitude intolerante de Belgrado, que em setembro do mesmo ano anularia formalmente a autonomia do Kosovo ao promulgar uma nova constituição para a Sérvia, empurraria seus opositores às vias unilaterais; proclamando-se a República do Kosovo, em julho de 1990, e, em seguida, sua própria constituição. A república clandestina do Kosovo continuaria sua estratégia de resistência pacífica até meados dos anos noventa, criando aos poucos uma estrutura estatal paralela. Entretanto, com a continuidade da política

⁷¹ MINAYO, 2007.

de repressão brutal do governo de Milosevic e o silêncio da comunidade internacional⁷², o Exército de Libertação do Kosovo (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës*, UÇK), que até então se mantivera à margem do conflito, realizaria seus primeiros ataques à população sérvia em 1996. Já em 1997, o UÇK, assumindo uma aparência de guerrilha, incitaria o povo albanês a abandonar a estratégia de não violência de Rugova, esquecer a possibilidade de ajuda externa e pegar em armas para se defender.⁷³ Essa convocação extremista, por sua vez, incitaria o governo sérvio a difundir uma excessiva propaganda anti-albanesa, exacerbando ainda mais as hostilidades entre os dois grupos.

A primeira reação internacional viria através da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE, desde 1994), que empreenderia inúmeros esforços para estabilizar a situação na região e prevenir uma degeneração ainda maior do conflito. Logo, porém, se perceberia que a organização não dispunha dos instrumentos necessários para realizar qualquer forma de mediação ou intervenção internacional. Em 1997, com a escalada da violência pelas iniciativas do UÇK, seria a vez do Grupo de Contato – composto por Alemanha, Reino Unido, França, Estados Unidos, Rússia e Itália, e que também tratava a questão da Bósnia-Herzegovina – interessar-se pelos problemas no Kosovo, incluindo o tema em sua agenda. Em março de 1998, o grupo adotaria uma “Declaração sobre o Kosovo”, condenando tanto o excessivo uso da força pela polícia sérvia quanto os atos terroristas realizados pelo UÇK, e propondo, por fim, que se adotasse uma via de solução pacífica, mediante a negociação entre as partes. A Declaração lograria atrair a atenção do Conselho de Segurança, que adotaria uma série de resoluções durante aquele mesmo ano, começando com a Resolução 1160 em 31 de março, condenando também os atos perpetrados por ambas as partes. A resolução afirmava que a crise no Kosovo era uma ameaça para a segurança e a paz na região e impunha, em virtude do Capítulo VII da Carta, um embargo de armas e equipamentos militares à RFY, como propunha a Declaração. Mesmo assim, os trabalhos do Grupo de Contato continuaram e, em parceria com a OSCE, adotar-se-iam prazos para que o governo sérvio cessasse com o fomento das hostilidades; prazos estes que jamais seriam cumpridos, causando dissidência no grupo quanto às medidas a serem adotadas a seguir, visto que a Rússia discordava com a imposição de sanções àquele governo.

Em outubro, seriam realizados dois novos acordos: no primeiro, entre a RFY e a OSCE, o governo da Iugoslávia se comprometia a permitir o estabelecimento de uma missão

⁷² As guerras de independência na Croácia (1991) e Bósnia-Herzegovina (1992-1995), colocariam a “Questão do Kosovo” em segundo plano.

⁷³ MINAYO, 2007, p. 76.

de observação da OSCE no Kosovo; o segundo, entre a RFY e o Comandante Supremo para Europa da OTAN, acordava a instauração de uma missão aérea de observação, que complementaria a missão anterior. O CS, através da Resolução 1.203, acolheria com beneplácito ambos os acordos. Não obstante, os enfrentamentos e hostilidades entre os dois lados do conflito continuavam, mostrando pouco sinal de melhoras. Por fim, frente às constantes violações dos acordos, os países do Grupo de Contato optarão por uma solução política mais energética, intimando o governo de Belgrado e os representantes da comunidade albanesa a discutir a questão, sob pena de represálias militares à RFY caso essa se recusasse a aceitar. As negociações ocorreriam em dois momentos: inicialmente na cidade de Rambouillet, na França, de 6 a 23 de fevereiro e, em seguida em Paris, entre 15 e 19 de março de 1999. Não obstante, durante as negociações desse acordo, diversas críticas seriam suscitadas, pois desde o início os atores da mediação – a OSCE, a OTAN e o Grupo de Contato – deixaram claro que não permitiriam, de fato, qualquer possibilidade de negociação do plano de Rambouillet, cujo texto teria sido elaborado em sua quase totalidade sem consulta a nenhum dos lados envolvidos no conflito. Os termos do acordo deveriam ser aceitos conforme eram impostos pelos “mediadores”, colocando a Yugoslávia sob ameaça de uma ofensiva aérea caso este viesse a fracassar. Em 15 de março, tanto os representantes albaneses do Kosovo, quanto o governo de Belgrado manifestariam sua aceitação aos termos do acordo, conquanto este último insistisse em revisar o anexo militar daquele dispositivo, que estabelecia a ocupação do país – e não apenas do Kosovo - por tropas militares da OTAN. A proposta da Yugoslávia foi rechaçada pelos mediadores, que não estavam dispostos a permitir qualquer revisão no texto, e estes declararam então que Belgrado recusava-se a firmar o acordo de paz, dando início, poucos dias após o término da conferência, à anunciada ofensiva aérea da OTAN. A intransigência do acordo, cujos termos representavam uma verdadeira provocação à soberania da RFY, inconcebíveis para qualquer Estado, fez com que muitos autores questionassem a legitimidade do acordo e, por conseguinte, da intervenção unilateral empreendida pela OTAN após seu fracasso, levando-os a concluir, nas palavras de Miryam Minayo, que “los actores partes en las negociaciones estaban mucho más inclinados a otros propósitos que al verdadero alcance de la paz en la crisis de Kosovo.”⁷⁴

Em 24 de março de 1999, a OTAN iniciaria sua missão aérea contra a Yugoslávia, denominada Operação Força Aliada. A organização utilizaria um dos sistemas mais sofisticado de armamento disponível e determinaria que os bombardeios fossem realizados de

⁷⁴ Ibidem, p. 85.

alturas elevadas, à aproximadamente quinze mil pés de altitude. A alegação para a escolha desta estratégia seria colocada em termos de “force protection”, a fim de reduzir ou eliminar as perdas em vidas humanas e equipamentos entre suas tropas. Vimos anteriormente que a escolha desde método, também utilizado para forçar o processo de paz na Bósnia, seria uma resposta ao fracasso das operações norte-americanas na Somália, em que diversos soldados perderam suas vidas. No entanto, o resultado seria exatamente o oposto de sua proposta inicial, pois a estratégia adotada incorreria em diversos erros, denominados *pilots errors* ou *collateral damage*, e abarcaria, sobretudo, alvos civis, aprofundando sobremaneira o sofrimento humano na região. Simultaneamente, tropas iugoslavas sob o comando de Milosevic dariam início a uma campanha bem planejada de evacuação dos albaneses do Kosovo, aproveitando-se da brutal ofensiva aérea, para dar início ao que alguns classificariam como “limpeza étnica”.⁷⁵ Ambas as campanhas provocariam graves violações aos direitos humanos da população local e um fluxo de aproximadamente 600.000 refugiados, forçados a fugir ou expulsos da província, o que exacerbaria ainda mais a instabilidade regional. Sobre esta questão, porém, é interessante notar que a OTAN, oficialmente, atribuiria a existência desta horda de refugiados exclusivamente ao processo de limpeza étnica empreendido pelos sérvios.

A operação liderada pelos Estados Unidos iria se prolongar além do que previram seus idealizadores, certos de que poderiam impor o acordo de paz anterior empreendendo alguns ataques pontuais às bases de operação do governo sérvio no Kosovo, como de fato ocorrera, poucos anos antes, na Bósnia. O prolongamento da operação e a proliferação dos casos de *collateral damage* resultariam em um desgaste considerável da imagem da OTAN frente à opinião pública. Nos dias 23 e 24 de abril, paralelamente à intensificação da guerra no Kosovo, os chefes de Estado e de Governo da OTAN se reuniram em Washington para celebrar os cinquenta anos de existência da Organização. Nessa reunião seria aprovado o Novo Conceito Estratégico da Aliança, em discussão desde o início da década, cujo texto revelava não apenas o perfil que a OTAN pretendia assumir no futuro, como também os critérios que levaram a organização a intervir no Kosovo. Nesse momento, também seria adotada a decisão de que vencer essa guerra, rapidamente, era a única opção, o que pressupunha uma intensificação no uso da força a fim de provocar maiores danos ao inimigo, ampliando-se o número de alvos civis. Esta estratégia, porém, além dos inúmeros danos causados a debilitada economia daquele pequeno país, aumentaria consideravelmente o

⁷⁵ Ibidem.

número de civis mortos pelo bombardeio.⁷⁶ A operação duraria setenta e oito dias e, apesar de seus esforços, não conseguiria atingir inteiramente seu objetivo de forçar Milosevic a aceitar os termos do acordo proposto em Rambouillet.

Nesse ínterim, uma nova arena de negociações se formava dentro do G-8 (grupo dos sete países mais industrializados, mais a Rússia), com os Ministros das Relações Exteriores do grupo realizando encontros para debater as possibilidades de colocar um fim à ofensiva e as condições de um acordo político. Em 6 de maio, os membros do G-8 alcançariam um entendimento quanto aos princípios gerais que deveriam pautar esse acordo; e, em 3 de junho de 1999, o Parlamento sérvio aprovaria em uma sessão extraordinária as condições do plano de paz internacional para o Kosovo. O plano, exposto ao presidente Milosevic pelos representantes da União Européia, Martti Ahtissari, e da Rússia, Viktor Chernomyrdin, estabelecia o fim da repressão e a retirada de todas as tropas sérvias (militares, policiais ou paramilitares) do Kosovo. Também ficava acordado que a ONU enviaria para a região uma missão civil e de segurança internacional, unificada e centralizada, com base no Capítulo VII da Carta, na qual a OTAN teria uma notável participação. Em 10 de junho, as Nações Unidas adotariam a polêmica Resolução 1.244 (1999)⁷⁷, que aprovaria a transferência das operações no Kosovo para o âmbito da organização, acolhendo integralmente, em forma de anexo, o plano de paz supramencionado. Segundo esta resolução, seriam estabelecidas duas missões sob liderança da ONU: uma missão de administração civil, a Missão das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK, sigla em inglês), e uma força internacional de segurança, denominada *Kosovo Force* (KFOR), composta em sua maioria por tropas da OTAN.⁷⁸

Desde o início das operações da OTAN no Kosovo, essa organização instrumentalizaria os meios de comunicação para justificar perante a comunidade internacional o ato de intervenção, aproveitando-se do que ficaria conhecido como fator-CNN para formar uma opinião pública que o respaldasse. Não obstante, observam-se inúmeras discrepâncias nos dados oficiais divulgados para a imprensa e àqueles fornecidos por outras organizações oficiais, os próprios fatos foram habilmente manipulados por seus representantes, que procuraram legitimar a invasão aérea partindo de três pressupostos: em primeiro lugar, a intervenção tinha como objetivo prevenir uma catástrofe humanitária e, portanto,

⁷⁶ FRANÇA, 2004.

⁷⁷ A Resolução 1.244, adotada em 10 de junho de 1999, transferia o protagonismo das operações empreendidas no Kosovo, da OTAN para as Nações Unidas. Alguns autores acreditavam que, ao adotar integralmente o acordo de paz supramencionado, a Resolução teria – na realidade – conferido à intervenção da OTAN uma ratificação *post facto*, levando-os a questionar quais seriam os efeitos futuros desse desenvolvimento para o direito internacional.

⁷⁸ MINAYO, 2007

fundamentava-se tanto por uma obrigação moral, quanto por uma legalidade não especificada; em segundo, pressupõe-se que a ação estaria em conformidade com as Resoluções 1.110, 1.199 e 1.203, adotadas anteriormente pelo Conselho de Segurança, com base no Capítulo VII da Carta, cuja linguagem permitiria o uso da força para resolver a questão, embora tanto a China quanto a Rússia tenham manifestado clara oposição em qualquer medida do gênero ao largo de todo o processo; por fim, o terceiro e último pressuposto, afirma que a ameaça de ação militar, ou o recurso a ela, seria empregada para compelir Belgrado a aceitar os termos dispostos nos acordos de Rambouillet. Este último ponto também traz implícito um quarto pressuposto, exposto pelas autoridades norte-americanas, que se refere à própria credibilidade da OTAN como uma organização de defesa coletiva na nova ordem internacional. Todos estes pressupostos poderiam ser contestados, face às ações empreendidas pela OTAN na seqüência de eventos que deram prosseguimento ao ataque aéreo; o último, porém, será particularmente significativo ao contestarmos não apenas sua legalidade, mas, sobretudo, sua legitimidade.

Quando nos deparamos com as questões de legitimidade e legalidade ao estudar o caso do Kosovo, duas questões adquirem uma importância fundamental para o debate: o modo como a Operação Força Aliada foi realizada e os reais interesses que teriam motivado a intervenção. Em matéria de legalidade, é significativa a reação de muitos membros da comunidade internacional, que desde o início das operações manifestaram-se contrários a qualquer ação militar sem o consentimento expresso do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A declaração do Representante Permanente da Rússia ao CS, Sergei Lavrov, no dia que marcara o início das operações, enfatiza este ponto ao considerar que o ataque da OTAN estaria em clara violação às normas do direito internacional vigente. Segundo ele,

“aqueles que participam neste uso unilateral da força contra a soberana República Federativa da Yugoslávia – levado a cabo em violação a Carta das Nações Unidas e sem a autorização do Conselho de Segurança – devem se dar conta da onerosa responsabilidade que assumem ao solapar a Carta e outras normas de direito internacional e ao intentar estabelecer de fato no mundo a primazia da força e o *diktat* unilateral.”⁷⁹

A opinião deste diplomata encontra eco em um grande número de representantes dos Estados membros na ONU, entretanto é significativo que à exceção de três países – Bielorrússia, Índia e Rússia – a maioria tenha preferido abster-se em adotar medidas a respeito. Não obstante, a alegação da OTAN de que estaria agindo em conformidade com as resoluções anteriormente adotadas pelo Conselho não procede, uma vez que a autorização para o uso da força somente poderia proceder de uma decisão consensual entre os membros

⁷⁹ Ibidem, p.90.

do Conselho, não podendo ser adotada diretamente por alguns de seus membros e, muito menos, pela OTAN.

Alguns membros da doutrina especializada, como a Professora Ruth Wedgwood, ressaltam que a Organização estaria agindo com base em uma pressuposta legalidade consubstanciada pelo Capítulo VIII da Carta, que versa sobre Acordos Regionais.⁸⁰ Dois argumentos contestam essa alegação: primeiro, a OTAN, a rigor, não é uma organização regional, a exemplo do Art. 53⁸¹, e sim um Pacto embasado legalmente pelo art. 51, que se refere ao direito de legítima defesa unilateral ou coletiva. Em segundo lugar, mesmo que o ato estivesse em conformidade com as competências atribuídas às organizações regionais pela Carta, ainda persistiria a necessidade de se obter a autorização do Conselho de Segurança antes que qualquer medida pudesse ser tomada. A OTAN, por sua vez, afirmava poder prescindir de tal instrumento em face às violações maciças e sistemáticas dos direitos humanos na região do Kosovo, que requeriam medidas urgentes para conter a crise e, portanto, legitimavam a ação interventora. Emerge, então, um amplo debate sobre a legitimidade desta intervenção alegadamente por razões humanitárias, em que duas questões serão profundamente analisadas: o modo como a Operação Força Aliada foi conduzida e os reais interesses que teriam motivado essa ação.

Para que uma intervenção possa ser considerada verdadeiramente justa, como aponta Antonio Cassese⁸², três critérios, particularmente, precisariam ser observados: o esgotamento das vias de soluções pacíficas e diplomáticas, a proporcionalidade no emprego da força frente às violações aos direitos humanos sendo perpetradas, e ausência de outros interesses centrais além daqueles de caráter humanitário.

Quanto ao primeiro critério, o esgotamento de vias diplomáticas para dirimir o caso, é amplamente questionado se de fato elas teriam sido esgotadas nas negociações anteriores, em Rambouillet e Paris. Tomuschat⁸³, por exemplo, toma nota que os membros da OTAN e do Grupo de Contato não demonstraram qualquer disposição em escutar as contra-propostas do governo da RFY⁸⁴, durante as negociações do Acordo de Rambouillet, insistindo que esta deveria acatar inteiramente as condições do acordo de paz, ameaçando utilizar a força armada

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Ver ANEXO I.

⁸² CASSESE, A. *Ex iniuria oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Countermeasures in the World Community?*, EJIL, vol. 10, n. 1, 1999, p.27; apud MINAYO, 2007.

⁸³ TOMUSCHAT, C. (Ed.) *Kosovo and the International Community: a Legal Assessment*. The Hague, London, New York: Martinus Nijhoff Publishers, 2002, 354 pp, p. 329; apud MINAYO, 2007

⁸⁴ O governo de Belgrado deseja revisar o anexo militar daquele acordo, mostrando-se disposto a negociar uma presença militar internacional em seu território desde que esta não fosse comandada pela OTAN.

caso esta não o fizesse. Conquanto tenhamos de considerar a persistente desobediência do governo de Milosevic em acatar as resoluções adotadas pelo CS, violadas por ambas as partes, é preciso observar que este governo mostrara-se disposto a negociar uma solução pacífica para a crise, ainda que não sob os termos propostos pelo referido acordo.⁸⁵ Logo, podemos dizer que a intransigência dos mediadores internacionais em não aceitar qualquer revisão do texto colocaria um fecho precipitado às negociações em curso, que seriam retomadas mais adiante, com a intensificação do conflito e o aprofundamento da catástrofe humanitária.

O princípio da proporcionalidade, conforme discutido em capítulos anteriores⁸⁶, pressupõe que o emprego da força para fazer cessar violações aos direitos humanos deva ser feito levando em consideração a magnitude de tais violações e moderando suas estratégias para responder a elas, sem que se provoque um sofrimento humano ainda maior. Para tanto, é necessário que se tenha um conhecimento profundo das condições humanitárias, físicas e geográficas da região em que se pretende atuar. Não obstante, a mencionada proliferação de *collateral damages* em ataques das tropas interventoras durante a “Guerra do Kosovo” aponta visivelmente para a direção contrária. Além de bombardeios desproporcionais, a OTAN carecia de um plano estratégico bem elaborado, que considerasse tanto as necessidades quanto as particularidades da população local, produzindo uma grave intensificação no fluxo de refugiados aos países vizinhos; o que, por sua vez, ameaçaria ainda mais a combalida estabilidade regional. Destarte, dificilmente podemos considerar que o princípio da proporcionalidade tenha sido observado pelas forças interventoras; declinando, pois, a noção de legitimidade, que se fundamentava em uma suposta “obrigação moral” da Organização para combater uma ameaça crítica à estabilidade regional. Alegando ser capaz de solucionar a crise humanitária em curso através de bombardeios inicialmente pontuais e, mais tarde, maciços à diversos alvos sérvios, civis e militares, a OTAN acabaria provocando – ela mesma – graves violações aos direitos humanos da população que propunha proteger, sem falar nas inúmeras violações ao direito humanitário, principalmente no que se refere ao tratamento dos não-combatentes sérvios e albaneses.

Finalmente, o terceiro e último critério levanta, ao que parece, a principal dúvida quanto à legitimidade das operações empreendidas por esta organização. A presença de interesses não-humanitários é apontada por diversos autores e, embora possamos concordar que nenhuma intervenção poderia ocorrer sem um mínimo grau de interesse próprio em

⁸⁵ MINAYO, 2007, p. 99.

⁸⁶ Ao analisarmos o recurso à legítima defesa (capítulo 1) e os critérios que pautam uma intervenção verdadeiramente humanitária (capítulo 2).

jogo, a atuação da OTAN naquela região parceria se fundamentar muito mais em interesses próprios do que nas alegadas razões humanitárias de seus realizadores. Entre estes, o temor de possíveis complicações para a estabilidade regional, com a intensificação do fluxo de refugiados em uma região severamente afetada por conflitos armados, e a presença de uma considerável riqueza em recursos minerais, seriam largamente explorados por aqueles que se opunham à intervenção. Contudo, a principal razão não seria encontrada em nenhum deles, e sim na oportunidade que esta crise oferecia para adequar às funções da OTAN aos novos desafios da ordem internacional, que não corresponderia mais às finalidades de sua criação, no contexto do conflito ideológico, objetivando a proteção de seus membros contra uma ameaça externa e, portanto, impregnada por uma lógica de natureza inter-estatal. Os conflitos atuais seriam em sua maioria de natureza interna, intra-estatal, e adquiririam relevância internacional com a intensificação nos fluxos de refugiados, como já foi comentando. Essa significativa alteração no âmbito da segurança internacional evidenciava que as contendas e ameaças atuais ocorriam fora da zona de competência da OTAN⁸⁷, e colocava em discussão o futuro de sua identidade como uma organização de defesa, dando início a um processo de revisão em suas estratégias, concluído em abril de 1999.

Segundo Eric Hobsbawn, os Estados Unidos teriam percebido na crise da Bósnia uma oportunidade para dotar a OTAN de um novo papel e novos propósitos, e esta seria a principal razão da intervenção primeiro na Bósnia e, depois, no Kosovo. A afirmativa é consubstanciada pelo então presidente norte-americano Bill Clinton que, ao listar as razões que justificavam o início do bombardeio à Sérvia, colocava em primeiro lugar a credibilidade da OTAN. E, por conseguinte, da própria posição que os EUA ocupavam na manutenção da segurança internacional em âmbito regional, visando assim fortalecer o domínio norte-americano dentro da aliança e impedir a sua dissolução. O caso do Kosovo, como aponta Paulo Roberto França, é emblemático na compreensão do Novo Conceito Estratégico da OTAN.⁸⁸ No entanto, constatou-se que a maneira como a operação havia sido conduzida, em lugar de fazer cessar a crise humanitária, havia contribuído para a intensificação do sofrimento humano na região. O deterioramento da situação dos direitos humanos durante os bombardeios tornaria ainda mais polêmico o debate em torno do desenvolvimento de um instituto de intervenção armada por razões humanitárias e sua legitimidade no plano internacional.

⁸⁷ MINAYO, 2007.

⁸⁸ FRANÇA, 2004, p. 119.

A revisão do conceito de intervenção humanitária na década de 90 parecia corresponder à solução encontrada pelo Conselho de Segurança para tornar efetiva a proteção dos direitos humanos que a retórica internacional já teria consolidado por tratados e costume. Para o sistema de segurança coletiva, que antes não pudera ser totalmente implementado devido aos constrangimentos e tensões impostos pela Guerra Fria, abria-se uma nova fase em que ressurgia a oportunidade de realizar os grandes objetivos propostos pela Carta das Nações Unidas, de manter a paz e a segurança internacional e assegurar a justiça e os direitos humanos. Com efeito, a primeira metade desta década presenciara um elevado grau de consenso na atuação do Conselho de Segurança, consolidando-se o uso coletivo da força sob sua autorização.

Não obstante, o clima de solidariedade seria rapidamente quebrado, quando o desafio de responder às emergentes tragédias humanitárias colocaria em cheque o sistema de segurança coletiva elaborado em meados do século passado. Embasado por premissas ultrapassadas e princípios contraditórios, este sistema centrava suas atividades no CS que, em virtude do Capítulo VII da Carta, teria a função primordial de preservar a estabilidade da ordem internacional. Sua atuação ou falta dela, revelaria a face mais cruel do direito internacional contemporâneo, ao institucionalizar mecanismos capazes de permitir que graves violações dos direitos humanos ocorressem impunemente, enquanto a comunidade internacional buscava – em discussões intermináveis – alcançar algum grau de consenso para tomar as medidas necessárias.

A falta de consenso entre os membros, aliada à escassez de recursos e à ausência de capacidade militar, levaria o Conselho a delegar o seu poder de *enforcement*; gerando, neste sentido, um enfraquecimento do quadro normativo que instituíra o próprio sistema de segurança coletiva da Organização. Três efeitos seriam produzidos com esse desenvolvimento: primeiramente, foram adotadas resoluções que delegavam o poder do Capítulo VII à Estados e organismos; que, por sua vez, apenas realizariam as ações necessárias se pudessem reter o controle de sua execução, enfraquecendo qualquer tipo de monitoramento do *enforcement* que pudesse ser realizado pelo Conselho. A título de exemplo, poderíamos citar a atuação da OTAN na Bósnia, embora as intervenções na Somália, Haiti e Ruanda também pudessem sê-lo. A operação na Bósnia, entretanto, e ao contrário das demais intervenções, teria sido realizada por uma força de manutenção da paz que recebera autoridade do Capítulo VII da Carta e contava com o apoio dos aviões da OTAN. A efetiva participação de uma organização regional, tanto no fornecimento de equipamentos militares quanto nas frentes de batalha, introduziria um elemento novo nessa prática internacional. Em

geral, as organizações regionais não possuíam aparato militar suficiente para empreender ações militares coercitivas, atuando tão somente como mediadoras no processo de solução de controvérsias.⁸⁹ A participação da OTAN nesse caso e, mais tarde, na “Guerra do Kosovo”, levantaria uma série de questionamentos legais, políticos e éticos, discutidos no último caso deste capítulo.

A intervenção de organizações regionais em conflitos internos nos leva a um segundo efeito, produzido quando o CS adota resoluções que validariam *ex post facto* as ações realizadas por organismos regionais; de modo que elas reconheceriam a legitimidade destas intervenções tendo em vista os seus resultados mais que suas causas. As intervenções da ECOWAS na Libéria, Serra Leoa e Guiné Bissau por toda a década de 90 são exemplos claros dessa prática na atuação do Conselho; contudo, independente de suas motivações, a ECOWAS contaria sempre com o consentimento ou apoio do governo (legítimo ou não) daquele Estado que sofreria a intervenção, o que não corresponde aos critérios apontados pela doutrina como condizentes ao instituto de intervenção humanitária.⁹⁰ O reconhecimento da atuação de organismos regionais, ao agir sem autorização do Conselho, poderia servir para legitimar uma prática estatal de intervenção unilateral, na qual um Estado, considerando-se possuidor de uma “causa justa”, poderia optar por uma ação direta, sem buscar a necessária legitimação coletiva, somente alcançada após uma análise criteriosa dos fatos. Não obstante, a dificuldade em conseguir tal legitimação, através da autorização do CS, sobretudo com a expansão da sociedade internacional, tem levado alguns Estados a optarem, de fato, pela via unilateral.

Chegamos então ao terceiro efeito, a intervenção unilateral, sem autorização do Conselho, porém freqüentemente fundamentada em suas resoluções, que, por não estarem sendo acatadas, suscitariam a necessidade de *enforcement* dos seus respectivos dispositivos. Esse é o caso das “No-fly zones” no Iraque, de 1992 a 2003, e da guerra do Kosovo, em 1999. A inclusão deste tema ao debate causaria uma verdadeira cisão não apenas nos órgãos políticos das Nações Unidas, entre opositores e defensores⁹¹, mas em toda a comunidade

⁸⁹ RODRIGUES, 2000, p. 162.

⁹⁰ Ver capítulo 2, seção 2.1.

⁹¹ A clivagem entre os defensores do princípio de soberania estatal (China, Egito, México, Argélia e Índia, principalmente) e àqueles a favor da intervenção (Estados Unidos, Alemanha, Canadá, entre outros) revelou o perfil de cada um dos campos (países em desenvolvimento e membros da OTAN). Mostrando, ainda, a dificuldade para conduzir uma discussão que, se mesmo tendo sua sustentação teórica em ambos os conceitos, diz respeito, em última instância, ao próprio desenho do sistema de segurança coletiva da ONU para o século XXI, colocado em xeque pela intervenção no Kosovo. (FRANÇA, 2004, p. 166)

internacional, com a mídia arregimentando a opinião pública tanto para um lado quanto para o outro.

No próximo capítulo, analisaremos os efeitos que este último caso (a Guerra do Kosovo) produziu no debate acerca da doutrina de intervenção humanitária, bem como as possíveis soluções apontadas pela sociedade internacional para resolver este que é o seu maior desafio no século XXI: a necessidade de adequar as normas imperativas e obrigatórias do direito internacional com aquelas – também imperativas – que abarcam a efetiva proteção dos direitos humanos, até o momento, relegadas à retórica e a uma prática limitada de assistência humanitária.

5. CAPÍTULO 4: PRÁTICA ESTATAL DE 2000-2009

5.1 – Tensões crescentes: soberania estatal versus Direitos Humanos

O século XX, caracterizado pelo historiador Eric Hobsbawm como a “era dos extremos”, foi palco de inúmeras transformações políticas, sociais e econômicas, um século permeado por grandes acontecimentos: das grandes guerras e tragédias humanitárias às grandes conquistas tecnológicas e sociais. Estas últimas impulsionadas, sobretudo, pela Era de Ouro que conheceram as sociedades capitalistas durante o período de 1947-1973. No entanto, a crise que caracterizara as primeiras décadas do século XX, voltaria à tona – talvez com maior intensidade devido as suas proporções – nas décadas finais deste mesmo século, e o mundo presenciaria – simultaneamente ao colapso dos Estados soviéticos – o desabamento da ordem internacional então vigente.

“A crise afetou as várias partes do mundo de maneiras e em graus diferentes, mas afetou a todas elas, fossem quais fossem suas configurações políticas, sociais e econômicas, porque pela primeira vez na história a Era de Ouro criara uma economia mundial única, cada vez mais integrada e universal, operando em grande medida por sobre as fronteiras de Estado (“transnacionalmente”) e, portanto, por sobre as barreiras de ideologia de Estado. Em decorrência, as idéias consagradas de todos os regimes e sistemas ficaram solapadas.”⁹²

O colapso dos regimes comunistas produziria, assim, não apenas uma enorme zona de incerteza política, instabilidades, caos e guerra civil, como também o esfacelamento do arcabouço que nos últimos 40 anos conferira estabilidade as relações internacionais, revelando a vulnerabilidade dos sistemas políticos internos nele apoiados. A crise econômica, por sua vez, repercutiria negativamente sobre os sistemas políticos das democracias liberais – parlamentares ou presidencialistas – que haviam funcionado satisfatoriamente desde a Segunda Guerra Mundial nos países capitalistas; tendo efeito ainda mais perverso sobre os sistemas políticos vigentes no Terceiro Mundo. Assim, a própria unidade base da política – o Estado-Nação territorial – entrava em crise: transpassado, por um lado, pelas forças de uma economia transnacional crescentemente globalizada; e, de outro, pela emergência de forças infranacionais de regiões e grupos étnicos secessionistas com o fim do conflito bipolar.

Podemos dizer que o fenômeno da globalização envolve, em seu âmago, duas forças complementares e, ao mesmo tempo, contraditórias: um movimento de integração,

⁹² HOBBSAWM, 1994, p.19

compreendendo a intensa integração dos mercados (especialmente financeiros), bem como o avanço, expansão e popularização, dos meios de comunicação e tecnológicos. E outro movimento paralelo, de fragmentação, com a formação de blocos econômicos regionais e a emergência de nacionalismos étnicos, ambos visando enfrentar e superar novas e antigas tensões exacerbadas por esse processo de impacto global, que manteve excluída de seus benefícios naturais uma grande parcela da população mundial. Neste sentido podemos traçar uma nova tendência do sistema internacional, pois se a globalização facilitou a expansão do comércio internacional, o acesso ao conhecimento e garantiu que vivêssemos em um mundo com regras mais claras, transparentes, moldadas e condicionadas pelos maiores fluxos de informação que permeiam a atualidade; não é possível, por outro lado, ignorar o efeito que estes mesmos avanços tecnológicos, bem como a maior abertura para o espaço internacional, tiveram sobre a Sociedade de Estados.

À medida que as relações entre os Estados aumentam, aumenta também a interdependência entre eles e a ingerência de atores externos na formulação e condução de políticas internas se torna ainda mais nítida. Dentre as várias mudanças que levaram a uma maior permeabilidade da interferência externa em políticas domésticas, estão aquelas que dizem respeito à condução da política de *direitos humanos*; a qual, em apenas um século, deixou de ser um assunto eminentemente interno e que, portanto, limitava-se ao exercício exclusivo do poder de um Estado soberano, e passou a ser concebida como uma questão internacional, um “problema de todo mundo”⁹³.

A evolução do que hoje entendemos por “direitos humanos” pode ser traçada desde o século XVII, quando filósofos como Thomas Hobbes e John Locke, que seguiam a tradição iluminista do Direito Natural, buscavam por uma base social e individual do direito, em oposição à autoridade instituída⁹⁴. Seu desenvolvimento, a partir de então, correrá em dois planos: um interno, em que se procurará firmar os direitos individuais de cada cidadão⁹⁵, e outro externo, já no século XX, no qual os direitos fundamentais do indivíduo – consagrados internamente – passarão ao âmbito internacional, sob os auspícios da Liga das Nações e, mais tarde, da Organização das Nações Unidas. É somente neste momento, com a entrada em vigor da Carta de São Francisco, que poderemos de fato falar em internacionalização dos direitos humanos; sua própria terminologia será empregada pela primeira vez no texto constitutivo da organização.

⁹³ OLIVEIRA, 2000.

⁹⁴ BURGESS, 2002.

⁹⁵ Sob este pensamento serão produzidos documentos como o English Bill of Rights (1689), a Declaração de Independência Norte Americana (1776) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão francesa (1788)

Antes que passemos aos desenvolvimentos seguintes, entretanto, é necessário entendermos o que possibilitou a alteração na maneira como a comunidade internacional passaria a perceber as relações entre o Estado e o indivíduo. Para este fim, devemos ressaltar a experiência do genocídio na Segunda Guerra Mundial, que levaria às primeiras formulações de uma justiça internacional. Dois tribunais foram criados para julgar os crimes cometidos durante a Guerra, o Tribunal de Nuremberg e o Tribunal de Tóquio, que, pela primeira vez, fixavam as responsabilidades penais do indivíduo na esfera internacional; sendo, então, elaborada a definição de “crimes contra a humanidade”, antes meramente previstos pelo Artigo 6º, alínea [c], do Estatuto de Londres, que serviria de embasamento ao Tribunal de Nuremberg.⁹⁶ A ONU, em 11 de dezembro de 1946, acolherá tais definições através da Resolução 96, enumerando os delitos puníveis como crimes de Direito Internacional e ocupando-se também em definir o que seriam Crimes de Guerra e Crimes Contra a Paz.

Em vista destas primeiras evoluções no final da Segunda Guerra Mundial, os direitos humanos se encontravam intimamente relacionados aos “crimes contra a humanidade”. No entanto, essa percepção quanto ao significado de tais direitos sofreu nítida alteração nos anos seguintes, ampliando seu escopo para além dos crimes citados e passando a enfocar questões não apenas ligadas à guerra e sua eminência, como também ao convívio do indivíduo no seio de uma sociedade. Estes direitos serão reafirmados, em 1948, pela *Declaração Universal dos Direitos Humanos*⁹⁷, que visava consolidar tanto os “direitos civis e políticos” do ser humano como cidadão (direito à vida, à liberdade, à propriedade, ao voto, à nacionalidade, a participação na vida pública e etc.), quanto os “direitos econômicos, sociais e culturais”, que ganhavam visibilidade e importância substancial em meados do século XX, com o avanço do processo de globalização e o sucessivo aumento da interdependência entre os povos.⁹⁸

⁹⁶ Aos tribunais de Nuremberg e Tóquio serão feitas as seguintes críticas: (1) eram considerados tribunais de exceção, portanto as leis penais nas quais se embasaram não existiam antes da constituição do tribunal em si; (2) careciam de legitimidade para julgar as pessoas que – no tempo dos alegados crimes – não estavam sob sua jurisdição; e (3) violaram continuamente o princípio da legalidade, sob o qual “não há crime sem lei anterior que o defina”. (OLIVEIRA, 2000, p. 109)

⁹⁷ Adotada pela ONU em 10 de dezembro de 1948 (A/RES/217), a Declaração Universal dos Direitos Humanos delinea os direitos humanos básicos. Embora se trate de um documento sem obrigatoriedade legal, tem sido inúmeras vezes citada como fonte de Direito Internacional e serviu como base para os dois tratados de direitos humanos das Nações Unidas imbuídos de força legal: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos datados de 1966.

⁹⁸ Nicola Matteucci afirma que, atualmente, “(...) esses direitos podem ser classificados em civis, políticos e sociais. Os primeiros são aqueles que dizem respeito à personalidade do indivíduo (liberdade pessoal, de pensamento, de religião, de reunião e liberdade econômica), pela qual é garantida a ele uma esfera de arbítrio e liceidade, desde que seu comportamento não viole o direito dos outros. Os direitos civis obrigam o Estado a uma atitude de não impedimento, a uma abstenção. Os direitos políticos (liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais) estão ligados a formação do Estado democrático representativo e implicam em uma liberdade ativa, uma participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos do Estado. Os direitos

A ampliação no escopo de direitos, garante ao indivíduo uma maior proteção em seu meio social; entretanto, acaba exigindo que o Estado, não apenas se abstenha de ferir liberdades individuais (“Estado absenteísta”), como também exerça um papel pró-ativo na garantia de tais liberdades (“Estado assistencial”). Um governo soberano tem, portanto, obrigações para com seus cidadãos, que impõe limitações ao exercício de sua soberania, tanto interna quanto internacionalmente. Em outras palavras, o Estado que não consegue prover sua população com as condições mínimas para uma vida digna – ou, por outras razões, não o faz – torna-se um violador dos direitos humanos, devendo, então, ser responsabilizado por seus atos. Esta interpretação poderia, *ipsis litteris*, tornar todo Estado com um baixo nível de desenvolvimento sócio-econômico um alvo adequado para ingerências externas, provocando nas palavras de Gustavo Oliveira “um verdadeiro messianismo dos Estados ‘desenvolvidos’ sobre os ‘subdesenvolvidos’, nos moldes da colonização e partilha da Ásia e da África no século XIX e da América no século XVI”.⁹⁹ Esta situação parece ainda mais severa quando tomamos como exemplo os novos Estados pós-coloniais (sobretudo africanos), cuja fragilidade política agregada a uma economia disfuncional, faz com que disponham apenas de uma soberania formal para preservarem a inviolabilidade de suas fronteiras.

O debate quanto à intervenção de um ou mais Estados nos assuntos internos de outro, leva ao acirramento do confronto entre os princípios de soberania estatal e direitos humanos. Ironicamente, a universalização dos direitos humanos só foi possível com a ratificação da Carta das Nações Unidas que, por sua vez, não poderia ocorrer sem que o Estado signatário desfrutasse do reconhecimento político, em escala global, que lhe aufere o princípio da soberania estatal. Contudo, embora o conceito de soberania – pautado pela supremacia interna e a igualdade externa – continue sendo a pedra angular das relações internacionais, este não pode mais ser entendido em sua forma clássica, devendo sofrer uma necessária flexibilização. Segundo o ex-Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan

“State sovereignty, in its most basic sense, is being redefined by the forces of globalization and international cooperation. The State is now widely understood to be the servant of its people, and not vice versa. At the same time, individual sovereignty – and by this I mean the human rights and fundamental freedoms of each and every individual as enshrined in our Charter – has been enhanced by a renewed consciousness of the right of every individual to control his or her destiny [...]”¹⁰⁰

sociais (direito ao trabalho, à assistência, ao estudo, à tutela da saúde, liberdade da miséria e do medo), maturados pelas novas exigências da sociedade industrial, implicam, por seu lado, um comportamento ativo por parte do Estado ao garantir aos cidadãos uma situação de certeza.” (BOBBIO et al., 2004, p. 354)

⁹⁹ OLIVEIRA, 2000, p. 111.

¹⁰⁰ ANNAN, 1999, “The question of intervention”, p. 39; apud FRANÇA, 2004.

Soberania passaria, pois, a ser encarada como um direito que pressupõe certas responsabilidades, entre as quais a mais importante deveria ser considerada a proteção dos direitos naturais ou fundamentais dos cidadãos. Logo, a soberania estatal não precisaria ser interpretada como incompatível ou inconsistente com preocupações referente à proteção dos direitos humanos, uma vez que estas sempre impuseram limites ao exercício daquela. As responsabilidades que um Estado possui em relação aos seus cidadãos deveriam ser consideradas como parte de sua soberania, vistas como um atributo de seu exercício e não restrições a ela.¹⁰¹ Seguindo esta mesma linha, Francis Deng afirma que a legitimidade de um governo soberano requer uma demonstração de responsabilidade. Para este autor,

“[...] sovereignty carries with it certain responsibilities for which governments must be held accountable. And they are accountable not only to their own national constituencies but ultimately to the international community. In other words, by effectively discharging its responsibilities for good governance, a state can legitimately claim protection for its national sovereignty.”¹⁰²

Com efeito, os Estados passaram a arcar com uma maior responsabilidade frente aos outros membros da comunidade internacional, sejam eles outros Estados, suas próprias populações, organizações internacionais (intergovernamentais ou não) ou outros atores não-estatais. Esta situação tornava cada vez mais difícil definir o que poderia ser entendido como “assunto interno” e o que deveria constituir “assunto externo”; assim como também ficava cada vez mais complicado evitar que a influência de atores externos se fizesse presente na formulação e condução das políticas internas, graças à grande porosidade das fronteiras atuais, principalmente entre os países em desenvolvimento e de independência recente (antigas colônias), que se encontram mais suscetíveis às pressões externas.

Não obstante, interpretar soberania como responsabilidade implicaria na percepção de que existe uma “autoridade superior” capaz de responsabilizar todos os Estados membros da sociedade internacional e que coloque – acima dos interesses individuais de seus próprios membros – os interesses coletivos. Sob o âmbito das Nações Unidas, o Conselho de Segurança (CS) parece ser o órgão que mais se aproxima desse molde, porém – como demonstra sua crescente paralisia para resolver as inúmeras crises humanitárias das duas últimas décadas – seus membros têm agido de acordo com interesses nacionais, não alcançando consenso ou legitimidade nas suas decisões.¹⁰³ Os autores que se aventuram a

¹⁰¹ ABIEW, 1999.

¹⁰² DENG et AL, 1996, p.1; apud BELLAMY, Alex J. In: WILLIAMS, Paul D. (Ed.). Security Studies: an introduction, 2008. Routledge, Oson, UK and NY.

¹⁰³ BELLAMY, Alex J. The Responsibility to Protect, p. 426 In: WILLIAMS, Paul D. (Ed.). Security Studies: an introduction, 2008. Routledge, Oson, UK and NY.

debater o tema parecem, então, fadados a reformular sempre a mesma questão: quem teria o poder para decidir se um Estado não cumpriu com suas obrigações como soberano e que, portanto, seria justificável uma intervenção militar para forçar sua complacência às normas internacionais?

A resposta encontrada pela maioria deles, como pudemos observar nos casos anteriores, revela-se largamente insatisfatória, sem responder com a devida efetividade aos anseios da comunidade internacional. E, enquanto podemos considerar o tema da “intervenção humanitária” como uma questão de importância singular à política internacional, é no plano ético que este debate vem de fato sendo travado. E é neste mesmo plano que os defensores de um “direito à intervenção humanitária” encontrarão seus maiores aliados. Mas a questão, infelizmente, não tem encontrado uma saída adequada para este plano de indagações, sendo freqüentemente referida como um balanço de prioridades, em que prevaleceria ora a soberania estatal, ora os direitos humanos. Entretanto, o equilíbrio deste confronto tem sido constantemente abalado pelo peso das perspectivas realistas, quando damos a conhecer o óbvio, afinal “a posição típica de qualquer Estado é defender seus interesses”¹⁰⁴ e esta poderá pender tanto para um lado quanto para o outro, segundo os ditames da conjuntura internacional e o que cada Estado conceberá como sendo o “interesse nacional” para aquele determinado momento.

5.2 – Revisando a doutrina: uma possível resposta para impasse atual

A prática estatal do período analisado no capítulo anterior (1989 - 1999) não admite a existência de um direito de intervenção humanitária unilateral no direito costumeiro, visto que existe uma forte oposição ao desenvolvimento de um instituto legal que conceda aos Estados o poder de definir, discricionariamente, onde, quando e como seria adequado intervir. Não obstante, podemos constatar – através das inúmeras resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança – a emergência de um conceito de intervenção humanitária baseada nos dispositivos da Carta, no crescente comprometimento com a proteção e promoção dos direitos humanos e em uma limitada prática estatal.¹⁰⁵ Com maior ou menor grau de consenso, o CS tem identificado as graves violações aos direitos humanos, levadas a cabo em conflitos intrastatais, como ameaças à paz e à segurança internacional. Este desenvolvimento tornava

¹⁰⁴ HOBBSAWM, 2007, p. 15.

¹⁰⁵ FRANÇA, 2004.

patente que as novas ameaças à ordem internacional seriam outras que não aquelas contemporizadas pela ONU no momento de sua instituição. No entanto, a evidente omissão das Nações Unidas e, particularmente, do Conselho de Segurança em empreender medidas rápidas e eficazes, que fizessem cessar as crises humanitárias em curso antes que estas se transformassem em catástrofes, como aquelas descritas anteriormente, colocaria a comunidade internacional em um verdadeiro impasse. Como responder a estas crises ante a usual inação do Conselho? A intervenção unilateral seria uma opção legítima, mesmo que ilegal? Questões como essas dividiriam a comunidade internacional no início do século XXI e colocariam em dúvida o futuro do próprio sistema de segurança coletiva, centrado na atuação do Conselho de Segurança e fundamentado na figura da intervenção armada por razões humanitárias. Neste sentido, Gutiérrez Espada realiza uma importante reflexão sobre o estado do direito internacional contemporâneo, ao analisar a intervenção da OTAN na Iugoslávia, afirmando que:

“[...] es tan generalizadamente contemplada desde una perspectiva moral y ética, de legitimidad más que de legalidad, precisamente por la situación de crisis en que el derecho internacional se encuentra en este punto...la insistencia de la legitimidad de una acción es síntoma de un Derecho enfermo”¹⁰⁶

O autor, assim, deixa clara a inadequação das normas do direito internacional atual para responder aos desafios impostos à comunidade internacional no que concerne a efetiva proteção dos direitos humanos. A intensificação do debate entre moral e direito com as operações no Kosovo, realizadas em flagrante violação às normas de direito internacional, o levariam a concluir que, ao contrário de ser um precedente, a “Guerra do Kosovo” representaria um sintoma da inadequação do sistema normativo atual, ao sustentar – em um mesmo patamar – princípios contraditórios, porém imperativos. Com efeito, contabilizar este caso como um precedente para a futura legalização da intervenção armada unilateral por razões humanitárias, lançaria o sistema internacional para o abismo da anarquia.¹⁰⁷ Felizmente, embora alguns asseverem a sua necessidade¹⁰⁸, a grande maioria dos membros da comunidade internacional tem favorecido o respeito total aos princípios da Carta, argumentando a favor da proibição de todo e qualquer uso da força à margem do Conselho de Segurança, com exceção daqueles casos em que se qualifique a legítima defesa. O rigor desta defesa, entretanto, acentua ainda mais o vão entre a legalidade e legitimidade nas práticas

¹⁰⁶ ESPADA, C. Gutiérrez. *Uso de la Fuerza, Intervención Humanitaria y Libre Determinación* (la “Guerra de Kosovo”), nota 171, p. 107. Citado em: MINAYO, 2007.

¹⁰⁷ MINAYO, 2007, p. 111.

¹⁰⁸ Ver A. CASSESE. *Ex iniuria oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Countermeasures in the World Community?*

estatais, unilaterais ou coletivas, que visem – sobretudo – a proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, a Comissão Independente sobre o Kosovo, em seu Informe sobre o caso, argumenta que,

“Experience from the NATO intervention in Kosovo suggests the need to close the gap between legality and legitimacy. The Commission believes that the time is now ripe for the presentation of a principled framework for humanitarian intervention which could be used to guide future responses to imminent humanitarian catastrophes and which could be used to assess claims for humanitarian intervention. It is our hope that the UN General Assembly could adopt such a framework in some modified form as a Declaration and that the UN Charter be adapted to this Declaration either by appropriate amendments or by a case-by-case approach in the UN Security Council. We also suggest a strengthening of the level of human rights protection contained in the UN Charter – aware of course of the political problems of implementing such a change.”¹⁰⁹

O Informe da Comissão segue adiante, ressaltando algumas questões importantes para a possibilidade de um desenvolvimento normativo nessa matéria, como o reconhecimento que a comunidade internacional atribuíra à crise humanitária no Kosovo, em âmbito regional europeu, certamente maior que nos demais casos em que se constataram graves violações aos direitos humanos. A Comissão aponta, por sua vez, e com grande esperança certamente, que a ampla visibilidade deste caso poderia repercutir de tal forma a tornar praticamente impossível à sociedade internacional ignorar tragédias humanitárias como a presenciada em Ruanda novamente. Não obstante, sendo composta por muitos membros não-europeus e não-ocidentais, a própria Comissão reconhece que uma grande parcela dos estados mundiais possui um forte comprometimento com o princípio de soberania estatal. E, devido a precedentes históricos como o colonialismo e a Guerra Fria, existe entre eles uma ampla preocupação em não gerar mecanismos que instituem e legitimem uma nova política de intervencionismo ocidental, principalmente entre aqueles Estados que apenas recentemente – na segunda metade do século passado – puderam se libertar do jugo colonial. Nesta linha de raciocínio, a Comissão advoga a necessidade de se encontrar maneiras para reformar os principais órgãos políticos da ONU, particularmente o Conselho de Segurança, a fim de melhor adequá-lo ao ambiente plural e globalizado do pós-Guerra Fria.

As orientações da Comissão terão grande impacto sobre o debate político atual e no desenvolvimento subsequente da doutrina de intervenção humanitária. O Informe ressaltará, em mais de uma ocasião, que aquele era o momento para transpor o vácuo entre o moral e o legal, entre a retórica e a aplicação efetiva dos tratados e declarações em matéria de proteção

¹⁰⁹ *Executive Summary* of the Independent International Commission on Kosovo, *Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*. Citado em: MINAYO, 2007, p. 112.

aos direitos humanos. Face à inação do Conselho de Segurança, como observamos acima, e a consecutiva atuação unilateral de outros atores internacionais, tornava-se cada vez mais urgente o estabelecimento de bases juridicamente sólidas para regular a questão. O desafio, porém, estava na necessidade de conformar o instituto de intervenção humanitária com os princípios estruturantes do direito internacional contemporâneo.

5.2.1 – Responsabilidade de Proteger

Os casos de Ruanda (1994), símbolo da inação internacional em um ato de genocídio, e do Kosovo (1999), que levantou um acirrado debate sobre a legitimidade de uma ação unilateral quando a comunidade internacional encontrava-se dividida em face a uma grave crise humanitária, colocariam em evidência a grande brecha que existe entre o direito internacional codificado pela Carta das Nações Unidas e a prática estatal entre seus membros nos quase 65 anos de sua ratificação. A busca por uma solução ao contínuo debate entre os princípios de soberania estatal e proteção dos direitos humanos, levaria o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, a desafiar os Estados-membros da Organização a formularem um novo princípio, capaz de produzir o necessário consenso entre eles, estabelecendo uma ponte entre a retórica internacional que os afirmava e a sua efetiva proteção. Jean Chretien, Primeiro Ministro do Canadá, responderia ao desafio durante a Cúpula do Milênio em 2000, anunciando a criação da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), que teria então a missão de encontrar um consenso global para a prática de intervenção humanitária.¹¹⁰

Independente, inovadora e pautada pelo realismo político, a ICISS entregaria seu relatório final à Annan em uma apresentação formal no dia 18 de dezembro de 2001. O relatório, intitulado *Responsibility to Protect* (R2P)¹¹¹, buscava alcançar três objetivos: primeiro, o relatório busca reposicionar o consenso normativo existente, substituindo a linguagem de intervenção humanitária pelo conceito “responsabilidade de proteger”; segundo, propunha localizar essa responsabilidade a nível nacional, com as autoridades estatais, e a nível global, com o Conselho de Segurança; e terceiro, procura garantir que quando uma intervenção por razões humanitárias de fato ocorrer, ela seja empreendida com efetividade,

¹¹⁰ BELLAMY, 2008.

¹¹¹ Acesso ao texto na íntegra em: <http://www.iciss.ca/report2-en.asp>

eficiência e respeito ao devido processo legal.¹¹² No entanto, para dar um encaminhamento adequado aos dois últimos objetivos, seria essencial alcançar antes o primeiro, rompendo com o fraco consenso existente em torno de um aclamado “direito de intervir”.

A solução encontrada pela ICISS estava em alterar a própria noção imbuída na doutrina de intervenção humanitária, cuja linguagem formal (e implícita) agredia os princípios basilares da ordem internacional, fundada em um sistema de estados soberanos. Os termos utilizados no debate até então focavam muito mais a prerrogativa de um potencial Estado interventor em fazer uso da força, unilateral ou coletiva, do que na necessidade reconhecidamente urgente daqueles que precisavam ser protegidos. Portanto, ao inverter o posicionamento do debate para aqueles que buscam ou precisam de assistência, esperava-se que a solidariedade internacional mitigasse as suspeitas de muitos Estados, que viam no imperativo humanitário um novo instrumento de dominação ocidental.

O princípio chave do relatório implica a própria noção de soberania que, em conformidade com a proposta de Francis Deng, passaria a ser reconhecida como “responsabilidade”. Com isso, o Estado seria o primeiro e principal responsável pela proteção e promoção do bem-estar de seus cidadãos. Contudo, se o Estado opta por não assumir essa responsabilidade, seja por incapacidade ou porque ele mesmo passa a violar os direitos fundamentais de sua nação ou parte dela, então “the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect”.¹¹³ Essa responsabilidade encontra-se sustentada não apenas pelas próprias obrigações inerentes ao conceito de soberania, como também na função primordial do CS em manter a paz e a segurança internacional, e nas obrigações contempladas por diversos tratados, convenções e declarações em matéria de direitos humanos e direito humanitário, bem como nas práticas em desenvolvimento nos Estados, organizações regionais e no próprio Conselho de Segurança, particularmente nestas últimas décadas. Não obstante, Ramesh Thakur ao analisar o relatório da ICISS, nota que a noção de “soberania como responsabilidade” não ameaçava diretamente o status de um Estado soberano, apenas verificava que – constatado um déficit de responsabilidade – os direitos que descendem deste status deveriam ser bloqueados. Segundo ele,

“The goal of intervention for human-protection purposes is never to wage war on a state in order to destroy it and eliminate its statehood, but always to protect victims of atrocities inside the state, to embed that protection in reconstituted institutions after the intervention and then to withdraw all foreign troops. Thus, military intervention for human-protection purposes takes away the rights flowing

¹¹² THAKUR, 2002, p. 325.

¹¹³ ICISS 2001:xi

from the status of sovereignty, but does not in itself challenge that status as such. However, it does supplant the rights of the state to *exercise* protective functions if the state has proven incapable or unwilling to do so with respect to genocidal killings, humanitarian atrocities and ethnic cleansing. Moreover, if a state's conduct is the cause of mass atrocities, then the normal right of most sovereign states to engage in internal conduct with-out outside interference is also suspended. The prevention of the exercise of sovereign rights under intervention for human-protection purposes is always limited in time to a temporary period, until the capacity of the state itself to re-sume its protective functions can be restored and institutionalized.”¹¹⁴

O texto do R2P inclui diversos capítulos que abarcam temas relacionados à prevenção de conflitos, intervenção, reconstrução, autoridade legal e, inclusive, as dimensões operacionais na condução de intervenções militares. Importância significativa será dada ao critério de prevenção (*responsibility to prevent*), afirmando que todas as medidas possíveis para evitar a eclosão dos conflitos deveriam ser adotadas, antes que o uso da força coercitiva fosse contemplado, buscando agir diretamente sobre as causas ou origens do conflito. A intervenção em si (*responsibility to react*), incluiria uma ampla gama de medidas, indo daquelas menos coercitivas, como a adoção sanções e o processamento penal em foro internacional, até aquelas mais coercitivas, em caso extremos, com a execução de intervenções militares. A última fase, de reconstrução (*responsibility to rebuild*), requer que os Estados interventores auxiliem na recuperação e reconstrução do Estado assolado pelas conturbações internas, assistindo ainda a reconciliação das partes envolvidas.

O relatório seguia adiante, definindo os critérios que deveriam pautar essas ações e quem teria a autoridade para aprová-las. Quanto aos critérios¹¹⁵, o primeiro a ser observado deveria ser àquele que aponta para a principal intenção do Estado interventor. O próprio texto afirma que esta seria melhor atendida se convergisse com a opinião regional e da população vitimada. Um segundo critério, em relação à razoabilidade das perspectivas, merece destaque por responder ao realismo político que impregnara os trabalhos da Comissão, em que se recusaria a adoção de qualquer medida que não tivesse uma chance razoável de obter sucesso em seus objetivos, rejeitando, com prudência, qualquer proposta de intervenção às grandes potências da atualidade.

Por fim, ao averiguar quem teria a autoridade legal para sancionar o uso coletivo da força, a ICISS conclui que não haveria melhor ou mais apropriado corpo político-institucional que o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Afirmando em seguida que a dificuldade

¹¹⁴ THAKUR, 2002, p. 331.

¹¹⁵ Segundo o relatório da ICISS, a intervenção só poderia ser considerada em dois casos extremos: i) large-scale loss of life due to deliberate state action, neglect or inability to act, or a failed state situation; or ii) large-scale ethnic cleansing, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape. (ICISS 2001:xi)

não estava em encontrar alternativas que substituíssem o CS como fonte desta autoridade, mas em encontrar soluções que melhorassem sua capacidade de atuação. Este era um dos propósitos do R2P, particularmente quando, em seu texto, apelava para que os membros permanentes do Conselho se imiscuíssem de usar o poder de veto para barrar ações mais assertivas da comunidade internacional onde estas fossem realmente necessárias.

Não obstante, a primeira década do século XXI mostraria que um consenso ainda estava longe de se concretizar, visto que a maneira como os Estados definiam seus interesses continuava a preponderar nas discussões do Conselho e pouca solidariedade havia sido encontrada entre eles, pontual para os casos que não representassem qualquer ameaça aos seus interesses. Vale salientar, na argumentação deste ponto, dois eventos que teriam início ainda na primeira metade desta década: a guerra internacional no Iraque, sem autorização do Conselho de Segurança, e o conflito interno em Darfur, província sudanesa, no qual novamente a comunidade internacional assistiria impotente o desenrolar de uma verdadeira catástrofe humanitária, nos moldes de Ruanda. Ambos desafiariam a comunidade internacional e a própria linguagem do R2P, demonstrando – mais uma vez – que a retórica internacional falhara em estabelecer uma prática efetiva na preservação da paz e da segurança internacional.

5.2.2 – A Guerra do Iraque

Poucos anos após sua intervenção no Kosovo, os Estados Unidos e aliados novamente lançariam uma ofensiva armada, sem a autorização expressa do Conselho de Segurança. A coalizão (Estados Unidos, Reino Unido e Austrália) daria início a *Operation Iraqi Freedom* no dia 20 de março de 2003, atingindo Bagdá com uma séria de mísseis de ataque, cujo objetivo central seria derrubar o regime opressivo de Saddam Hussein. Três semanas depois, tropas norte-americanas invadiriam aquela cidade e, em dois dias, já a tinham sobre controle; entretanto, apenas em 2 de maio, o presidente dos Estados Unidos, George W. Bush declararia formalmente a vitória da coalizão e, já naquela época, seus líderes afirmariam que a guerra em curso ajudaria a melhorar a vida dos iraquianos, garantindo o envio de assistência humanitária e criando o ambiente adequado para que o povo pudesse determinar seu próprio destino, pacífica e democraticamente.¹¹⁶

¹¹⁶ BELLAMY, 2004.

Não obstante, a tentativa de legitimar a invasão ao Iraque através de justificativas humanitárias, não ocorreria senão depois que os esforços iniciais de enquadrá-la em âmbito legal caíssem por terra. Num primeiro momento, a coalizão afirmaria que havia nas inúmeras Resoluções do Conselho para o caso do Iraque, suficiente fonte de autoridade para empreender uma intervenção. Um argumento muito similar àquele utilizado na “Guerra do Kosovo”. O fundamento jurídico desta alegação baseava-se principalmente em interpretações discricionárias das Resoluções 678 (1990), 687 (1991) e 1.441 (2002), em que o representante britânico afirmava que uma quebra material da Resolução 687 reativaria a autoridade do uso da força sob a Resolução 678. A Resolução 1.441, por sua vez, identificaria a violação no cumprimento da referida resolução e alertaria para “graves conseqüências” caso esta persistisse.¹¹⁷ Assim, os governos britânico e australiano argumentavam que a guerra era legal, pois teria sido autorizada pelo próprio Conselho, no que foram apoiados pela administração Bush. No entanto, em nenhuma parte de seu texto a Resolução 687 mencionava que, caso o governo iraquiano violasse seus termos, a Resolução 678 seria reativada. Pelo contrário, ela apenas exigia que o Iraque aceitasse formalmente os seus termos, o que ele teria feito através de uma carta enviada ao Conselho. Ainda mais significativo fora a falta de apoio dentro deste órgão para a resolução que EUA e RU tentaram passar em setembro e novembro de 2002, autorizando o uso da força no Iraque caso o Estado continuasse a violar a Resolução 687.

Os Estados Unidos, por seu turno, além de argumentação de seus aliados, lançariam mão de um segundo argumento: a continuação de sua política de “guerra contra o terror”, inserindo implicitamente à invasão ao Iraque no âmbito da legítima defesa, que teria obtido grande aceitação durante a *Operation Enduring Freedom* no Afeganistão. Com efeito, em ambas as operações, o uso da força seria justificado com base na doutrina de guerra preemptiva, lançada pela *National Security Strategy* (2002)¹¹⁸, desenvolvida para suprir a ausência de um argumento plausível que demonstrasse a autorização do CS para o início da operação no Iraque. A estratégia advogava uma ampliação do direito de legítima defesa preemptiva, identificando a existência de uma “ameaça iminente”, ao relacionar a “guerra contra o terrorismo” ao “eixo do mal” (Iraque, Irã e Coreia do Norte). A administração Bush colocaria grande ênfase neste argumento, alegando ainda ter provas de que o Estado iraquiano fabricava armas de destruição em massa (WMDs, sigla em inglês). Não obstante, iniciado o

¹¹⁷ Ibidem, p. 134.

¹¹⁸ Ibidem, p. 134.

conflito, os Estados Unidos, e sua National Security Strategy, falhariam em demonstrar que o Iraque representava de fato uma ameaça eminente.

Quando ficou claro que o Conselho de Segurança não sancionaria o uso da força coercitiva contra o Iraque, os líderes da coalizão passariam a enfatizar a necessidade humanitária de empreender a guerra, esperando que a comunidade reconhecesse – se não a sua legalidade – então a sua legitimidade, como teria ocorrido no caso do Kosovo. Dois argumentos morais seriam amplamente instrumentalizados por seus governos. O primeiro, defendido enfaticamente pelo Primeiro Ministro Britânico, Tony Blair, apontava a guerra como um último recurso, visto que o regime de sanções econômicas produzira mais mal do que bem, aumentando o sofrimento da população em geral – o verdadeiro alvo destas sanções – e, particularmente, das crianças, que – em sua maioria – passariam a sofrer de grave desnutrição. Por sua vez, a segunda justificativa moral salientava os recordes de abuso dos direitos humanos cometidos durante o governo de Saddam Hussein. E, conquanto ambos fossem verdadeiros, suas capacidades de legitimar uma intervenção humanitária poderiam – e de fato seriam – amplamente contestadas.

No primeiro caso, pode-se afirmar que as sanções econômicas não eram medidas adequadas para forçar a complacência do Estado iraquiano, como atestavam seus resultados imediatos. Entretanto, estes resultados não eram inesperados, pois as sanções visavam claramente à população iraquiana, esperando que – ao intensificar seu sofrimento – o próprio povo se insurgisse contra o governo, derrubando-o. Destarte, tornava-se óbvio que todos os meios de solução pacífica para a questão não estavam esgotados, eles mal haviam sido adotados!

O segundo caso, bem mais persuasivo que o primeiro, seria válido – certamente – se a intervenção tivesse ocorrido no momento em que as graves violações cometidas pelo governo iraquiano estavam sendo perpetradas, em 1988 e 1991, quando o governo lançara brutais campanhas de perseguição e extermínio contra os Curdos e Xiitas em seu território. Isso não quer dizer que as condições dos direitos humanos na região tenham melhorado deste então, o que está sendo questionado é a necessidade do uso da força como uma defesa legítima desses direitos, violados massivamente mais de uma década atrás. Por que agora e não antes?

Muitos interesses vitais estavam em jogo naquela região, particularmente para os Estados Unidos. Os inúmeros argumentos utilizados pela coalizão para justificar as operações no Iraque tornariam ainda mais questionável a real intenção de seus governos com aquele ato de agressão, que vitimou, sobretudo, a população civil e arrasta-se penosamente até hoje. Com efeito, muitos especialistas – guiados pelo relatório da ICISS – concluiriam que a situação do

Iraque não constituía uma “suprema emergência humanitária”, ou seja, não se tratava de um caso extremo e excepcional, “when the only hope of saving lives depends on outsiders coming to the rescue”.¹¹⁹ Logo, não requeria o recurso a uma intervenção armada por razões humanitária, uma vez que esta deveria ser empreendida essencialmente para proteger a população local e garantir-lhes o acesso à assistência humanitária. O fato dos governos envolvidos não terem planejado suficientemente para a reconstrução do Estado, devastado pela guerra, quando a paz fosse alcançada, corrobora ainda mais para o argumento de que prevaleciam interesses aquém dos mencionados propósitos humanitários.

Vale ressaltar que durante toda a administração Bush, os Estados Unidos encabeçaram um grupo de países que defendia a existência de um “direito a intervir”, em oposição à linguagem adotada pelo R2P, insistindo em preservar sua prerrogativa de recorrer à força, onde e quando julgasse necessário. A posição do governo norte-americano nesse debate enfraqueceria consideravelmente o consenso gerado por pelo relatório da ICISS, levando Thomas Weiss a concluir que,

“The sun of humanitarian intervention has set for now. Whether US power will underpin or undermine humanitarian intervention is uncertain. But one thing is clear. It will be decisive. If the responsibility to protect is to flourish, the United States must be on board. The current moment is dark, but that is not to say that humanitarian intervention will not dawn again.”¹²⁰

5.2.3 – A Crise Humanitária em Darfur

Caracterizada como uma suprema emergência humanitária, a crise em Darfur é hoje um dos conflitos mais preocupantes no mundo. Um desafio para a comunidade internacional, imbuída pela linguagem do relatório da ICISS (R2P), em que persevera a noção de “soberania como responsabilidade”, e o “direito de intervir” é substituído pela “responsabilidade de proteger”. Segundo o relatório, dois critérios precisariam ser observados para que este último princípio rompesse com o de soberania estatal, possibilitando a intervenção: “large scale loss of life” e “large scale ethnic cleansing”¹²¹. Uma análise dos dados iniciais deste conflito – entre mortos, refugiados e deslocados internamente – demonstra, na opinião de alguns especialistas, que estes critérios já estavam preenchidos. No entanto, em nenhum momento a

¹¹⁹ WHEELER, 2000, p. 34.

¹²⁰ WEISS, 2004, p. 149.

¹²¹ WILLIAMS & BELLAMY, 2005, p. 28.

comunidade internacional cogitou seriamente a possibilidade de uma intervenção armada para aliviar o sofrimento humano na região. Entender quais os fatores que contribuem para este mais recente exemplo de fracasso do Conselho de Segurança em responder com efetividade e rapidez a uma das maiores tragédias humanitárias presenciadas atualmente será o tema desta seção.

O conflito começou a intensificar-se a partir de fevereiro de 2003, quando o *Sudan Liberation Army* (SLA) e o *Justice and Equality Movement* (JEM) iniciariam uma série de ataques às instalações governamentais, em protesto a décadas de marginalização política e negligência econômica. Ao surpreender o governo Sudanês com seus ataques, os rebeldes desfrutariam de alguns sucessos iniciais. Logo, porém, o governo adotaria medidas para reprimir os movimentos insurgentes, empregando suas próprias tropas – notavelmente a força aérea – e concedendo apoio e armas às milícias *janjaweed* que, por sua vez, empreenderiam diversas campanhas violentas contra a população não-árabe do Darfur, engajando-se em assassinatos, abduções, seqüestros, sistemático abuso sexual e a deliberada destruição tanto de lavouras e rebanhos, quanto de sítios culturais e religiosos.¹²²

Em finais de 2003, seriam realizadas diversas tentativas de acordar um cessar-fogo, sem resultados concretos. As hostilidades prosseguiriam no ano seguinte, acompanhadas por uma escalada na violência das tropas apoiadas pelo governo. Uma nova rodada de negociações, promovida pela União Africana (UA), começaria em março de 2004 em N'Djamena, capital do Chad, e, em 25 de abril, teria produzido dois acordos repletos de falhas, discrepâncias e termos dúbios¹²³; o que, por um lado, poderia ser atribuído às divergências e inexperiências dos grupos rebeldes e, por outro, a própria incapacidade do governo do Chad em agir como um mediador imparcial, devido às suas ligações com Darfur. Portanto, em nada surpreende o seu fracasso e retorno dos embates entre as tropas do governo, sua *janjaweed*, e os grupos rebeldes. A essas alturas, o conflito já tinha atravessado a fronteira com o Chad, no qual aproximadamente 200.000 darfuris buscaram abrigo, enquanto quase um milhão deles permanecia em campos de refugiados no próprio Darfur, à mercê de novos ataques, e em torno de 30.000 haviam sido exterminados; despertando, por fim, às atenções da comunidade internacional, que permanecia – em grande parte – envolvida com os outros conflitos civis dentro do Sudão.

“Not surprisingly, Darfur’s crisis attracted various labels. The UN Security Council, the EU and a variety of NGOs (including Amnesty International, Human

¹²² Ibidem, p. 30.

¹²³ *International Crisis Group*, 2004.

Rights Watch and the International Crisis Group) all acknowledged that the government of Sudan was complicit in large-scale crimes against humanity and ethnic cleansing in Darfur. Other NGOs, such as Physicians for Human Rights and Justice Africa, went further, calling the crisis genocide.”¹²⁴

Em setembro de 2004, em uma declaração surpreendente, o Secretário de Estado norte-americano, Colin Powell, afirmaria que o seu governo também encarava a situação de Darfur como um genocídio, embora não previsse a adoção de outras medidas por seu Estado. O Conselho de Segurança, por seu turno, mencionaria pela primeira vez o conflito em Darfur ao adotar a Resolução 1.547 em 11 de junho de 2004, na qual estabelecia uma missão política especial para o Sudão, a *United Nations Advanced Mission in the Sudan* (UNAMIS), seguindo o processo de paz estipulado pelo Acordo Machakos / Naivasha entre o governo Sudanês e o *Sudan People’s Liberation Movement / Army* (SPLM / A), com os objetivos de facilitar o contato entre as partes do acordo e dar suporte à manutenção da paz.

Os avanços no processo de paz com o Sul, entretanto, não impediriam a escalada de violência no Darfur, levando o Conselho de Segurança a aprovar a Resolução 1.556, sob o âmbito do Capítulo VII da Carta, em que autorizava um embargo de armas aos atores não-estatais atuando na região e demandava, entre outras coisas, que o governo do Sudão desarmasse as milícias *janjaweed*, facilitasse o envio de assistência humanitária e apoiasse o deslocamento da Força de Proteção da UA para o local. A resolução concederia ainda um prazo de 30 dias para que o governo desarmasse as referidas milícias, sob pena de sanções econômicas e diplomáticas. O termo, porém, fora rejeitado por China, Paquistão e o próprio Sudão, que a acusavam de ir longe demais.¹²⁵ A Anistia Internacional, por sua vez, declararia que, apesar de garantir o contínuo monitoramento da crise, a resolução falhara em adotar medidas que contemplassem a terrível situação dos direitos humanos na região¹²⁶. Com efeito, através desta resolução o Conselho optava por não assumir a responsabilidade em aliviar o sofrimento humano local, repassando a missão para a União Africana, sob o slogan “African solutions to African problems”.

A participação da UA iniciaria, em 8 de abril de 2004, com a assinatura do acordo de cessar-fogo em N’Djamena, para o qual seria criada uma missão de monitoramento, a *African Union Mission in Sudan* (AMIS), composta a princípio por trinta observadores e trezentos soldados. No entanto, com a contínua deterioração do conflito, o Conselho de Paz e Segurança da UA autorizaria a sua extensão para um efetivo em torno de 7.000 membros,

¹²⁴ WILLIAMS & BELLAMY, 2005, p. 31.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Aaronovitch, 2004, apud WILLIAMS & BELLAMY, 2005

entre militares, policiais e civis. Em janeiro de 2006, dando continuidade aos seus esforços, a UA promoveria nova rodada de negociações, em que seria elaborado o *Darfur Peace Agreement* (DPA). Com apenas uma das facções rebeldes assinando o acordo com o governo Sudanês, a violência entre as partes combatentes se intensificaria, ocorrendo não apenas entre insurgentes e forças do governo, mas agora também entre os próprios insurgentes, colocando o grupo signatário do acordo contra os demais. A piora na situação local levaria o Conselho de Segurança a estender o mandato da *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS)¹²⁷ também ao Darfur, sob a Resolução 1.706 em agosto de 2006, devendo esta trabalhar em proximidade com a AMIS. Não obstante, a oposição do governo Sudanês acabaria impedindo o deslocamento de tropas das Nações Unidas para a região, permanecendo a tropas da UA como as únicas forças militares estrangeiras a operarem no local.

A AMIS, apesar dos grandes esforços empreendidos, sofria de uma grave escassez de recursos, materiais e financeiros, tendo sido seu mandato estendido de março a dezembro de 2006 e, em seguida, até 30 de junho de 2007. Em maio de 2007, a UA declararia que a missão estava a ponto de um colapso, enquanto seus Estados-membros reclamavam os suprimentos e apoio financeiro que as nações da ONU teriam se comprometido a enviar. No entanto, em 31 de julho, com a aprovação do governo do Sudão, seria autorizada a Resolução 1.769, que criava uma missão conjunta entre a ONU e a UA, a *United Nations – African Union Mission in Darfur* (UNAMID), que contaria com um efetivo de 20.000 tropas. Finalmente, em 31 de dezembro de 2007, a UNAMID substituiria a AMIS no comando das operações em Darfur.

O início das operações da UNAMID, entretanto, não evitaria que as autoridades sudanesas continuassem suas ofensivas, violando reiteradamente os direitos humanos das populações locais. A contínua ameaça à paz e segurança regional exige, certamente, um posicionamento mais assertivo da comunidade internacional. No entanto, os Estados em posição de fazê-lo, demonstram visível relutância em autorizar uma intervenção humanitária na região. A presença de interesses econômicos e estratégicos ligando o Sudão a membros permanentes do CS, como China, Rússia e o próprio Estados Unidos, barrava qualquer medida que contemplasse o uso da “força coercitiva” para resolver a questão. Nesse sentido, Paul Williams e Alex Bellamy, oferecem três possíveis razões para essa ausência de interesse político: em primeiro lugar, como observamos na seção anterior, após o 11/09 e as intervenções dos Estados Unidos no Afeganistão e no Iraque, empreendidas durante a “Guerra contra o Terrorismo”, muitos estados passaram a desconfiar que a as justificativas

¹²⁷ Criada em 2005 através da Resolução 1.590, para garantir a implementação do acordo de paz entre o governo e o SPLM / A e assegurar o envio de assistência humanitária ao Darfur.

humanitárias do Ocidente pudessem mascarar ambições neo-imperialistas. O Sudão daria voz a esta suspeita quando, durante reunião do Conselho de Segurança, seu representante questionaria se os grandiosos objetivos humanitários em Darfur não seriam, em suas palavras, “a Trojan horse...embraced by other people who are advocating a different agenda”¹²⁸. Entrementes, a insistência dos EUA e Reino Unido em legitimar a invasão do Iraque em termos humanitários, face ao fracasso das justificativas iniciais – quanto ao direito de legítima defesa e possível fabricação de armas de destruição em massa (WMDs, sigla em inglês) – corroboraria para a solidificação desse argumento.

Uma segunda razão para a falta de interesse político em uma intervenção, de cunho eminentemente estratégico, faz referência a posição ocupada pelo Sudão na “Guerra contra o terrorismo”, uma vez que desde 1989, quando um golpe de Estado levou o presidente Bashir ao poder daquele governo, os Estados Unidos definiram como prioridade evitar que país se tornasse um paraíso para terrorista. Existia, também, o temor de que qualquer medida intervencionista do Ocidente em Darfur pudesse insuflar o movimento islâmico, rompendo o precário equilíbrio entre as forças políticas locais. Esse argumento levaria a uma terceira razão, o pivô das argumentações de muitos líderes ocidentais, em que se manifestavam preocupações quanto ao potencial impacto que uma intervenção militar na região teria sobre os demais conflitos internos ocorrendo paralelamente no país; em particular, questionava-se o possível impacto que tal ação teria sobre o Acordo Machakos / Naivasha, em processo de implementação. Argumentava-se que uma intervenção poderia fomentar a ação de outros grupos sudaneses, marginalizados pelo acordo, persuadindo-os de que a insurgência armada poderia ser a melhor opção. Não obstante, considerando que o Acordo Naivasha não contemplava realmente a complexidade das forças políticas regionais, essa possibilidade não poderia ser de todo descartada, mesmo sem o recurso à ingerência externa.

Independente de suas razões, a relutância das Nações Unidas em empreender uma intervenção humanitária no território sudanês, repassaria à União Africana a responsabilidade de resolver essa verdadeira catástrofe humanitária. No entanto, além da escassez de recursos, a organização também precisaria enfrentar um segundo obstáculo: a limitada cooperação entre seus Estados-membros, que em sua maioria enfrentam ou enfrentaram movimentos insurgentes, e que, portanto, compartilhavam de interesses políticos similares, sustentando rigorosamente o princípio da não intervenção e rejeitando qualquer medida que implicasse o uso da força coletiva sem a autorização do governo alvo da intervenção. A situação não seria

¹²⁸ United Nations, 2004a, p. 13.

diferente para a crise em Darfur, tendo a UA se recusado a agir sem o consentimento do Governo Sudanês. Permanecia, pois, a necessidade de solidificar a paz, em meio a constantes quebras dos termos do cessar-fogo; restando aos habitantes locais somente o recurso a uma combatida força de assistência humanitária e a esperança de soluções realmente efetivas por parte da comunidade internacional.

5.2.4 – A Cúpula Mundial de 2005

A Cúpula Mundial de 2005 e a 59ª Assembléia Geral das Nações Unidas (AG), que lhe serviria de palco institucional, encerrariam seus trabalhos em um clima de lamentações e arrependimento por uma oportunidade perdida. Em um cenário internacional marcado por profundas turbulências internas, dominado pela penosa luta contra o terrorismo, pelos efeitos perversos da invasão ao Iraque, sem autorização do CS, e as contínuas instabilidade geradas pela confrontação entre Irã e Coréia do Norte¹²⁹, as perspectivas de concretização dos objetivos propostos pelo relatório “In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all”, elaborado pelo então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, não eram realmente muito promissoras.

Não obstante, seria sobre esse cenário pessimista, que a Assembléia Geral analisaria o relatório da ICISS e adotaria, por fim, uma declaração comprometendo-se com o princípio formulado por ele, o R2P. Pela primeira vez, os Estados-membros concordariam em se comprometerem coletivamente com quatro pontos centrais do relatório: (1) os Estados reconheciam a responsabilidade que cada um possuía em proteger seus cidadãos de atos de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica; (2) comprometiam-se a ajudar todos os Estados a cumprirem sua responsabilidade primária; (3) a comunidade internacional adotaria medidas não coercitivas para prevenir atos de genocídio e atrocidades em massa; e (4) em casos extremos, em que um governo “manifestadamente” falha em proteger seus cidadãos, o CS estaria preparado para intervir utilizando a total capacidade de seus poderes. A declaração também contemplava uma séria de medidas de prevenção a catástrofes humanitárias e construção da paz.¹³⁰

À primeira vista, esta declaração parecia um grande avanço para a reconfiguração do debate entre soberania e direitos humanos. Com efeito, a “responsibility to reconstruct” seria

¹²⁹ RICUPERO, 2006.

¹³⁰ BELLAMY, 2008, p. 433.

recebida por todos os Estados com ampla aceitação. Um dos grandes sucessos da Cúpula estaria justamente na criação da Comissão de Consolidação da Paz (Peacebuilding Commission), a qual seria designada a tarefa de planejar os esforços necessários para reconstruir Estados devastados por conflitos internos. Tanto a Declaração Responsibility to Protect quanto a Peacebuilding Commission representariam manifestações práticas dos ambiciosos objetivos propostos pelo relatório da ICISS. No entanto, seus escopos de alcance seriam severamente limitados pelas divergências de interesses no seio da comunidade internacional e às inúmeras respostas controversas que produziriam.

Enquanto alguns Estados, em sua maioria democracias liberais com um alto nível de desenvolvimento econômico, advogavam sua ampla aceitação, países como os Estados Unidos rejeitavam qualquer idéia de critérios que viessem a restringir seu direito soberano de decidir quando e onde usar a força, aderindo a “doutrina” de intervenção unilateral. A China e a Rússia também rejeitavam a declaração, insistindo na perseverança do sistema de segurança coletiva tal e como é, deferindo todas as decisões quanto ao uso da força à autoridade do Conselho de Segurança.

Já o Grupo dos 77 (G77), apesar de não posicionar-se formalmente sobre o assunto, iria propor que o R2P fosse revisado para enfatizar os princípios de integridade territorial e soberania. Conseqüentemente, importantes alterações teriam de que ser realizadas para que a declaração R2P fosse de fato adotada, esvaziando em grande parte os objetivos propostos inicialmente no relatório da ICISS. Em particular, abandonar-se-iam aquelas referências que colocavam a prevenção de conflitos no núcleo central do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas, adotando-se uma versão mais restritiva, que focava na prevenção de atos de genocídio. Nesse sentido, a declaração ofereceria todo seu suporte aos trabalhos do *Special Adviser on the Prevention of Genocide*, cargo criado em 2004 seguindo recomendações da própria ICISS. Simultaneamente, também seriam removidos do texto todos os critérios que deveriam pautar as decisões quanto ao uso da força, e seriam adicionadas também algumas restrições à linguagem do texto, visando conferir ao Conselho maior flexibilidade para optar em não agir. De modo que, com relação às ambiciosas proposições do R2P, pouco seria feito.

Ao final da Cúpula Mundial de 2005, Kofi Annan tentaria apagar o pessimismo gerado por seus limitados resultados, recorrendo à alegoria do copo meio cheio. E nada é mais verdadeiro, pois, ainda que o texto tenha sofrido diversas alterações, o consenso que ele esperava produzir havia sido conquistado pelo menos em parte. Levando Annan a ressaltar, ainda, que o mais precioso resultado da Cúpula talvez tivesse sido a clara aceitação, por todos os membros das Nações Unidas, de que “existe uma responsabilidade solidária em proteger

populações civis contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, com um compromisso de fazê-lo por intermédio do CS, sempre que as autoridades locais sejam manifestadamente insuficientes.”¹³¹ Em suma, apesar deste verdadeiro avanço na retórica do debate, restava ainda saber se o consenso alcançado em termos teóricos, através de considerável relativização, desencadearia resultados concretos na prática estatal interna e internacionalmente.

¹³¹ RICUPERO, 2006, p. 67-68.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise realizada neste trabalho, buscamos ressaltar as divergências teóricas encerradas no debate sobre a existência de uma norma de intervenção humanitária e verificar como a prática estatal em âmbito internacional tem acompanhado seu desenvolvimento. O pós-Guerra Fria assistiu a eclosão de inúmeros conflitos internos em áreas antes polarizadas pelas duas superpotências, muitos deles desencadeando graves crises humanitárias, que ganhariam escopo internacional ao provocarem imensos fluxos de refugiados aos países vizinhos, ampliando a zona de instabilidade para além de suas fronteiras. A comunidade reagiria a essa situação de forma ambígua. Por um lado, governantes e acadêmicos argumentariam que para estes Estados falidos o direito a soberania deveria ser suspenso e uma intervenção permitida.¹³² O Conselho de Segurança abraçaria esta idéia, reconhecendo que as graves violações aos direitos humanos constituíam verdadeiras ameaças à paz e à segurança internacional e, sob o âmbito do Capítulo VII da Carta, adotaria medidas mais coercitivas para enfrentá-las. Por outro lado, a maioria dos Estados que preservava na memória coletiva o passado recente de dominação ocidental, veria nesse desenvolvimento a violação de um dos princípios basilares da ordem internacional: a soberania. Essa contraposição de idéias, arraigadas em princípios imperativos do direito internacional, produziria um intenso debate junto à comunidade internacional, numa lógica pendular em que se comprometeriam ora a soberania, ora os direitos humanos.

Não obstante, ao deslocarmos nossa análise do debate teórico, para os efeitos que este produziria na prática estatal em âmbito mundial, compreendemos que não era a soberania e sim os interesses políticos que definiriam se um Estado iria ou não intervir para prevenir ou cessar um desastre humanitário. Muitos fatores podem envolver esse cálculo, a comprometimento de recursos financeiros e orçamentários, a falta de consenso no parlamento ou congresso nacional, o choque de opiniões no seio da população civil e a falta de interesse por parte dos governos em arriscar tropas nacionais num cenário incerto, são apenas alguns deles. Como aponta Alex Bellamy, um relevante problema pode ser encontrado na tendência de aversão ao risco dos próprios governos democráticos, nos quais poderíamos supor que a tensão entre o interesse nacional e a proteção dos direitos humanos fosse menor. A reclamação de Kofi Annan quanto as limitadas contribuições remetidas por seus membros mais proeminentes (leia-se EUA e UE) aos esforços de paz da Organização, bem como a

¹³² BELLAMY, 2008, p. 436.

queixa dos Estados partes da União Africana com a falta de apoio da comunidade internacional, viriam de encontro a essa afirmação.

Em vista a superar os obstáculos impostos pelas divergências de interesse no seio da comunidade internacional, colocou-se uma ênfase significativa em princípios gerais que pudessem garantir um consenso entre seus membros e que teriam, nas décadas anteriores, ganhado força normativa com a instituição das Nações Unidas. No entanto, o próprio texto constitutivo da organização, como observamos anteriormente, incorporaria princípios contraditórios no plano político e equivalentes como norma, sem de fato definir mecanismos que pudessem estabelecer uma relação positiva entre ambos. Após a “Guerra do Kosovo”, quando muito clamavam pela regulação do instituto de intervenção humanitária, seria lançado o desafio de dar um novo encaminhamento para o tema.

A solução encontrada viria um ano mais tarde, com o relatório da ICISS, Responsibility to Protect. O R2P tentaria reconfigurar as relações entre soberania, direitos humanos e sociedade internacional, visando produzir o consenso necessário para moldar o comportamento dos Estados frente às graves crises humanitárias. Todavia, ainda que tenha logrado alterar os termos do debate, o R2P atualmente exerce pouca influência na maneira como os Estados se comportam, como demonstra a decisão do Conselho de Segurança em não intervir em Darfur. Certamente o relatório, e a declaração subsequente, produziram ações pontuais no tratamento do tema, em particular no que diz respeito à prevenção de conflitos, gerando uma atenção significativa sobre aqueles casos que poderiam degenerar em atos de genocídio e assassinatos em massa; e também na proteção de civis, fortalecendo a noção de que os *peacekeepers* da ONU precisavam estar preparados para usar a força na defesa de populações em perigo, independente dos poderes que lhes conferiria seu mandato. Não obstante, mesmo considerando estes avanços, a crise humanitária em Darfur seria emblemática ao demonstrar que muito pouco havia mudado em termos práticos.

Com efeito, enquanto a União Africana chegava ao limite de suas forças, em uma paralisia crescente, não apenas pela escassez de recursos para financiar suas operações, mas também pelo compromisso predominante entre seus membros com o princípio de não-intervenção. O Conselho de Segurança hesitava em adotar medidas mais assertivas para resolver a questão, demonstrando que os Estados membros continuavam a não estar preparados para investir os necessários recursos políticos na condução efetiva de intervenções humanitária, que conferissem credibilidade a letra da declaração emitida durante a Cúpula Mundial de 2005.

Ainda em meados da década de 90, ao arrefecer o impulso humanitário, suscitado, sobretudo, pela intensificação no fluxo de refugiados e a grande perseverança da mídia em tornar pública às graves tragédias humanitárias de nosso tempo, a única conclusão a que podemos chegar é que, com a exceção dos crimes de genocídio, não há atualmente nenhuma obrigação legal – ou política *de facto* – que comprometa os Estados a agirem na prevenção ou solução dessas crises.¹³³

Não obstante, alguns autores afirmam que esta situação não é imutável.¹³⁴ Se considerarmos os dois últimos séculos de pensamento republicano, perceberemos que a soberania reside no povo e seus governos podem clamar sua soberania apenas e na medida em que cumprem as responsabilidades com seus cidadãos, e entre elas a mais essencial recai sobre a proteção de seus direitos fundamentais, liberdade e bem-estar. Os direitos do homem e do cidadão estão na base das razões de Estado e, portanto, da própria sociedade internacional.

À medida que o mundo vai se tornando mais interdependente, enfraquecendo a noção de soberania nacional (“no country is an island unto itself”), essa noção se torna cada vez mais forte, levada pela mídia; apropriada por organizações da sociedade civil, que ganham força e movimento no cenário político internacional; e conclamada pelas vozes de cidadãos no mundo inteiro. A idéia foi lançada, o R2P, agora cabe aos Estados fazerem jus ao compromisso que assumiram em sua declaração, não apenas incluindo-a em seu planejamento político, mas, principalmente, preparando sua sociedade para aceitar os custos necessários de seu envolvimento, educando-as sobre a natureza destas graves crises humanitárias. Este será um processo longo, sem dúvida, mas na opinião da autora, já foram realizados passos importantes em seu encaminhamento.

¹³³ Thomas Weiss, em relação a este a esse impulso humanitário inicial, faz a seguinte observação: “Invariably, this urge translates into a limited political momentum and a sliding scale of commitments, reflecting the stark international political reality that we rescue some, but not all war-affected populations. When humanitarian and strategic interests coincide, a window of opportunity opens for coalitions of the willing to act on the humanitarian impulse in the Security Council, or elsewhere.

Recent experience provides evidence of this impulse but not of an ‘imperative’, the preference of those who are dismayed by the unevenness of Security Council decisions and international efforts to succor war victims. The humanitarian imperative would entail an obligation to treat all victims similarly and react to all crises consistently – in effect, to deny the relevance of politics, which proceeds on a case-by-case basis by evaluating interests and options, weighing costs, and mustering necessary resources. The humanitarian impulse is permissive, the humanitarian imperative would be preemptory.” (WEISS, 2004)

¹³⁴ Ver WILLIAMS & BELLAMY, 2005.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIEW, Francis Kofi. Assessing Humanitarian Intervention in the Post-Cold War Period: Sources of Consensus. *International Relations*. 1998. Vol. 14; p. 61-90. Disponível em: <http://ire.sagepub.com>

ABIEW, Francis Kofi. *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*. The Hague / London / Boston: Kluwer Law International, 1999.

ALMEIDA, João Marques de. Failed States in Western Africa, International Security and the European Union. Acesso em: http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/pdf/3-JMA.pdf

AMNESTY INTERNATIONAL, 2004b. Sudan: Security Council Resolution on Darfur Welcome, But Human Rights Recommendations Sidelined, Press Release AFR 54/092/2004, News Service No. 192, 30 July; available at <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAFR540922004?open&of=ENG-SDN>.

AREND, Anthony C; BECK, Robert J.. *International law and the use of force: beyond the UN Charter paradigm*. New York: Routledge, 1993. 272p.

ARMSTRONG, David; FARRELL, Theo; LAMBERT, Hélène. *International Law and International Relations*. New York : Cambridge University Press, 2007. 318p.

ATAK, Iain. Ethical Objections to Humanitarian Intervention. *Security Dialogue*, vol. 33, no. 3, September 2002. Downloaded from <http://sdi.sagepub.com> at CAPES on September 21, 2009

BELLAMY, Alex J. e WILLIAMS, Paul D.; forthcoming. 'Regionalization and Contemporary Peace Operations', *International Security* 29(4).

BELLAMY, Alex J., 2004. 'Ethics and Intervention: The "Humanitarian Exception" and the Problem of Abuse in the Case of Iraq', *Journal of Peace Research* 41(2): 131–147.

BELLAMY, Alex J. The Responsibility to Protect, p. 422 -437. In: Security Studies: an introduction. Ed. WILLIAMS, Paul. New York: Routledge, 2008.

BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco; Varrialle, Carmen C.. [Dizionario di politica.. Português] Dicionário de política. 5. ed. Brasília: Ed. da Unb, 2004. 2v.

BULL, Hedley. A Sociedade Anárquica; tradução Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002. 361p.

BURGESS, J. Peter. Ethics of Humanitarian Intervention: The Circle Closes. *Security Dialogue*, vol. 33, no. 3, September 2002. Downloaded from <http://sdi.sagepub.com> at CAPES on September 21, 2009

CHESTERMAN, Simon, 2004. 'Humanitarian Intervention and Afghanistan', in Jennifer Welsh, ed., *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford: Oxford University Press (163–175).

CHOMSKY, Noam. Poder e Terrorismo. Rio de Janeiro: Record, 2005. 203p. Tradução de "Power and Terror" por Vera Ribeiro.

COADY, C. A. J.. The Ethics of Armed Humanitarian Intervention. United States Institute of Peace. Peaceworks No. 45. July 2002. Disponível em: www.usip.org

COLARES, Luciano da Silva. As missões de paz da ONU e a questão de Timor Leste: ponto de inflexão?. 2006. 264 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2006. Ori.: Rojo, Raúl Enrique.

COLLIER, Paul e HOEFFLER, Anke. Data Issues in the Study of Conflict, Conference on "Data Collection on Armed Conflict," Uppsala, 2001.

COLLIER, Paul e HOEFFLER, Anke. Economic Causes and Consequences of Civil War: A Discussion of the Possible Policy Interventions. International Expert Seminar: transforming protectorates. Berlin, Outubro de 2005.

COLLINSON, Susan. et al. Power, Livelihoods and Conflict: Case Studies in Political Analysis for Humanitarian Action. (HPG Report 13). London: Overseas Development Institute, 2003.

DENG, Francis M. & J. Stephen Morrison, 2001. US Policy To End Sudan's War: Report of the CSIS Task Force on US-Sudan Policy. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.

DENG, Francis M., 1995. 'Frontiers of Sovereignty', Leiden Journal of International Law 8(2):249-286.

EUROPEAN COMMISSION, 2004. 'The Humanitarian Crisis in Greater Darfur, Sudan: Response of the EC', MEMO/04/203, 30 July.

FARER, Tom J. et al. Roundtable: Humanitarian Intervention After 9/11. International Relations. 2005. Vol. 19(2): p. 211-250. Disponível em: <http://ire.sagepub.com/cgi/content/abstract/19/2/211>

FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de Castilhos. A Guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de "intervenção humanitária". Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004. 227 p.(Estudos internacionais)

GBERIE, Lansana, 2004. 'The Darfur Crisis: A Test Case for Humanitarian Intervention', KAIPTC Paper No.1, September; available at <http://www.kaiptc.org/kaiptc/The%20Darfur%20Crisis.pdf>.

GIZELIS, Theodora-Ismene; KOSEK, Kristin E.. Why Humanitarian Interventions Succeed or Fail: The Role of Local Participation. Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association. 2005. Vol. 40(4): p. 363-383. Disponível em: <http://cac.sagepub.com/cgi/content/abstract/40/4/363>

GOBBI, Hugo. Orden y Desorden Internacional. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L..2002. 404p.

GREEN, L. C.. Enforcement of International Humanitarian Law and Threats to National Sovereignty. Journal of Conflict and Security Law (2003), Vol. 8 No. 1, p. 101–131.

HOBBSAWM, Eric. Era dos Extremos: o breve século XX: 1914 – 1991; tradução Marcos Santarrita. 2ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008 (1995). 183p.

HOBBSAWM, Eric. Globalização, Democracia e Terrorismo. Tradução José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 183p.

HUMAN RIGHTS WATCH, 2003. Sudan, Oil, and Human Rights. New York: Human Rights Watch.

HUMAN RIGHTS WATCH, 2004a. Darfur in Flames: Atrocities in Western Sudan, HRW 16(5A), April.

JUSTICE AFRICA, 2004. 'Prospects for Peace in Sudan', 27 February; available at <http://www.justiceafrica.org/Feb04.htm>.

LARRINAGA, Miguel De; DOUCET, Marc G.. Sovereign Power and the Biopolitics of Human Security. Security Dialogue. 2008. Vol. 39(5): p. 517–537. Disponível em: <http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/39/5/517>

LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. Beyond Vestfália?: state sovereignty and international intervention. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995. 324p.

MAIA, Tatiana Vargas. A intervenção da organização das Nações Unidas em Angola (1988-1999). 2006. 230 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2006. Ori.: Rojo, Raúl Enrique.

MALEY, William. Twelve Theses on the Impact of Humanitarian Intervention. *Security Dialogue*. 2002. Vol. 33(3): p. 265–278. ISSN: 0967-0106 [028851]. Disponível em: <http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/33/3/265>

MCSWEENEY, Bill. *Security, identity, and interests: a sociology of international relations*. Cambridge [England]: Cambridge University Press, 1999. 239 p. (Cambridge studies in international relations)

MINAYO, Myrian de S. *Obligación internacional de proteger o caballo de Troya: intervenciones armadas por razones humanitarias*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2008. 206p.

NÓBREGA, J. F. Ribeiro. *Limites e possibilidades da intervenção humanitária no pós-guerra fria : a intervenção na Somália*. 2002. 139p. Trabalho de conclusão (graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito. Porto Alegre, BR-RS, 2002. Ori.: Cláudia Lima Marques.

NYE, Joseph S.. *Understanding international conflicts: an introduction to theory and history*. 4th ed. New York: Longman Classics in Political Science, 2003. 275p.

OLIVEIRA, Gustavo D. Romano. *Estados soberanos: gênese, crise e perspectivas*. 2000. 147p. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política. Orientador: Marco A. C. Cepik.

RAMCHARAN, Bertrand, 2004. Report of the High Commissioner for Human Rights: Situation of Human Rights in the Darfur Region of the Sudan, E/CN.4/2005/3, 7 May; available at <http://www.unhchr.ch/pdf/chr60/chr2005-3.doc>.

RAWLS, John. *O Direito dos Povos*; tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001. 260p.

RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*; tradução Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002 (1997). 260p. 708p.

REZEK, Jose Francisco. Direito internacional publico : curso elementar. Sao Paulo: Saraiva, 1989. 407 p.

RICUPERO, Rubens. A dificuldade de construir consenso numa era de extremos. Em: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de M. (Orgs.). A ONU no século XXI: perspectivas. São Paulo: Desatino, 2006.

RODRIGUES, Simone M. Segurança Internacional e Direitos Humanos: A Prática de Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. 287p.

ROTH, Ken, 2004. 'War in Iraq: Not a Legitimate Humanitarian Intervention', in Human Rights Watch, World Report 2004. New York: Human Rights Watch (13–35).

SCHNEIDER, Luíza Galiazzi. As causas políticas do conflito no Sudão : determinantes estruturais e estratégicos. 2008. 74p. Trabalho de conclusão(graduação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Curso de Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2008. Ori.: Cepik, Marco Aurelio Chaves.

SEIGLIE, Carlos. Altruism, Foreign Aid and Humanitarian Military Intervention. Conflict Management and Peace Science. 1999. Vol. 17, N°. 2; p. 207-223. Disponível em: <http://cmp.sagepub.com/cgi/content/abstract/17/2/207>

SEITENFUS, Ricardo Antônio S. Manual das Organizações Internacionais. 4ª Ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Ed., 2005. 384p.

THAKUR, Ramesh. Outlook: Intervention, Sovereignty and the Responsibility to Protect: Experiences from ICISS. *Security Dialogue*, vol. 33, no. 3, September 2002. Downloaded from <http://sdi.sagepub.com> at CAPES on June 23, 2009.

UNITED NATIONS, 2004a. 'Verbatim Record of the 4970th Meeting of the UN Security Council', S/PV. 5015, 30 July.

WEISS, Thomas G.. Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era. Security Dialogue. 2004. Vol. 35 (2); p. 135-153. Disponível em: <http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/35/2/135>

WHEELER, Nicholas J., 2000. Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society. Oxford: Oxford University Press.

WHEELER, Nicholas J., 2002. 'Dying for Enduring Freedom: Accepting Responsibility for Civilian Casualties in the War Against Terrorism', International Relations 16(2): 205–225.

WHEELER, Nicholas J., 2004. 'The Humanitarian Responsibilities of Sovereignty', in Jennifer M. Welsh, ed., Humanitarian Intervention and International Relations. Oxford: Oxford University Press (29–51).

WHITE HOUSE, 2002. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, DC: White House.

WILLIAMS, Paul D.; BELLAMY, Alex J.. The Responsibility To Protect and the Crisis in Darfur. Security Dialogue. 2005. Vol. 36(I); p. 27-47. Disponível em: <http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/36/1/27>

8. ANEXOS

- 1. A CARTA DA ONU**
- 2. O RELATÓRIO DA ICISS – RESPONSIBILITY TO PROTECT**
 - a. Synopsis**